



Konkurrensen i Sverige

Åtgärder för bättre konkurrens

mytten



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Åtgärder för bättre konkurrens - konkurrensen i Sverige

Konkurrensverkets rapportserie 2009:4

Konkurrensverket mars 2009
Projektledare: Göran Karreskog
ISSN-nr 1401-8438
Davidsons tryckeri, Växjö 2009
Foto: Getty Images

Förord

Konkurrensverket har regeringens uppdrag att lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen utifrån en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige. En redovisning har tidigare lämnats till Näringsdepartementet i två delrapporter. Uppdraget i sin helhet redovisas i denna rapport.

I rapporten presenterar vi förslag till åtgärder för bättre konkurrens med utgångspunkt från fem övergripande områden. Dessa är hinder för marknadstillträde, konkurrenssnedvridningar, trög kundrörlighet, brister i regelverk och tillsyn samt offentlig upphandling. I rapporten presenteras också en bred översyn av konkurrensen i Sverige.

Även om det finns problemområden av betydelse för konkurrensen som Konkurrensverket inte har haft möjlighet att behandla i denna rapport, bedömer vi att de förslag som vi lämnar är av stor betydelse antingen inom ett specifikt område eller för samhället i stort.

I arbetet med att genomföra uppdraget har vi bjudit in myndigheter, organisationer, forskare och allmänhet att identifiera olika konkurrensproblem och föreslå åtgärder för att förbättra konkurrensen - ett stort tack för dessa värdefulla bidrag.

Jag vill även framföra ett stort tack till alla medarbetare vid Konkurrensverket som genom intensivt arbete möjliggjort färdigställandet av denna rapport inom de förhållandevis korta tidsramar som uppdraget angav.

Stockholm i mars 2009

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Konkurrensverkets uppdrag	20
2 Synpunkter om konkurrens	23
2.1 Synpunkter från myndigheter, organisationer och företag	25
2.2 Konkurrenshinder i småföretag och tillväxtföretag.....	31
2.2.1 Regelförenkling.....	31
2.2.2 Konkurrenshinder för små nystartade företag.....	32
2.2.3 Etablering av och tillväxt i nya företag – ett internationellt perspektiv	35
2.3 Djupintervjuer med näringslivsföreträdare	37
2.4 Studie av konkurrensförhållandena på några marknader	39
3 Konkurrens och välfärd	43
3.1 Så påverkar konkurrensen välfärden.....	44
3.2 Konkurrensen påverkas av marknadsförhållandena.....	45
4 Faktorer av betydelse för konkurrens	49
4.1 Att bedöma konkurrenstryck.....	57
4.1.1 Företagskoncentration	58
4.1.2 Lönsamhet	65
4.1.3 Produktivitet	67
4.2 Indikatorer på inträdeshinder.....	70
4.2.1 Mobilitet.....	70
4.2.2 Kostnader för marknadsföring	74
4.2.3 Anläggningstillgångar per heltidsanställd.....	76
4.3 Sverige i ett internationellt perspektiv.....	78
4.3.1 Internationella prisjämförelser.....	79
4.3.2 De svenska priserna i ett europeiskt perspektiv	81
4.3.3 Priser för grupper av varor och tjänster	84

4.3.4	Den privata konsumtionens utveckling	86
4.4	Avslutande synpunkter	90
5	Branschbeskrivningar	95
5.1	Livsmedel.....	97
5.1.1	Producentledet.....	97
5.1.2	Livsmedelsindustrin.....	98
5.1.3	Dagligvaruhandeln.....	101
5.1.4	Konsumentpriserna på livsmedel	106
5.1.5	Utvecklingstendenser och framtida utmaningar	113
5.2	Byggområdet	121
5.2.1	Marknadsförhållanden inom byggindustrin	123
5.2.2	Försäljning av byggmaterial.....	125
5.2.3	Produktion av byggmaterial	126
5.2.4	Branschspecifika regleringar.....	128
5.2.5	Konkurrensproblem inom byggmaterialindustrin	132
5.3	Energimarknaderna.....	135
5.3.1	Elmarknaden	135
5.3.2	Andra energimarknader	148
5.4	Järnvägsområdet	152
5.5	Taximarknaden	158
5.6	Elektronisk kommunikation.....	161
5.6.1	Marknadsförhållanden	161
5.6.2	Betydelsen av infrastrukturbaserad konkurrens.....	166
5.6.3	Hur kommuners agerande påverkar förutsättningarna för infrastrukturkonkurrens.....	168
5.7	Postområdet.....	190
5.7.1	Institutionella förhållanden.....	190
5.7.2	Marknadsförhållanden	192
5.7.3	Konkurrensproblem	197
5.7.4	Utvecklingstendenser och framtida utmaningar	199

5.8	Finansiella området	203
5.8.1	Bankmarknaden.....	204
5.8.2	Försäkringsmarknaden.....	206
5.8.3	Utvecklingstendenser och framtida utmaningar	207
5.9	Hälso-, sjukvårds- och omsorgssektorn.....	215
5.9.1	Hälso- och sjukvård.....	216
5.9.2	Äldreomsorg	219
5.9.3	Insatser för personer med funktionsnedsättning	222
5.9.4	Offentlig finansiering och konkurrens.....	224
5.9.5	Utvecklingstendenser och framtida utmaningar	226
5.10	Apoteksmarknaden	236
5.10.1	Apoteksmonopolet	236
5.10.2	Angränsande verksamheter som inte omfattas av apoteksmonopolet	240
	Källor	243
	Förteckning över förslagslämnare.....	250
	Bilaga	253

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen gav den 7 augusti 2008 Konkurrensverket i uppdrag att göra en bred översyn av konkurrensförhållandena i Sverige och lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen. I uppdraget har även ingått att rangordna och bedöma förslagens potentiella effekter, ekonomiska konsekvenser och genomförbarhet.

Denna slutrapport består av två delar. I den här delen som heter *Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige* ges en bred översyn av konkurrensförhållandena i svensk ekonomi. I slutrapportens första del, *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*, lämnar Konkurrensverket förslag till åtgärder som är ägnade att förbättra förutsättningarna för fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna. I den delen ges även en beskrivning av de problemområden som Konkurrensverkets arbete fokuserats kring – hinder för marknadstillträde, konkurrensnedvridningar, hinder för kundrörlighet samt brister i regelverk och tillsyn. Därutöver ges en särskild beskrivning av området offentlig upphandling.

För att analysera konkurrensförhållandena, identifiera konkurrensproblem och finna lösningar på hur problemen kan åtgärdas, har Konkurrensverket kombinerat olika tillvägagångssätt. En utgångspunkt i arbetet med att identifiera problem och förslag till åtgärder har varit Konkurrensverkets egna erfarenheter och tidigare undersökningar. Vidare har konkurrensproblem och förslag till lösningar diskuterats i de två råd som är knutna till Konkurrensverket, Rådet för forskningsfrågor och Rådet för upphandlingsfrågor. Forskare som tilldelats forskningsmedel från Konkurrensverket har också kontaktats.

Inom ramen för uppdraget har Konkurrensverket även uppmanat olika aktörer inom svenskt näringsliv och offentlig sektor att identifiera konkurrensproblem och lämna förslag till åtgärder. Konkurrensverket har dessutom via sin webbplats inbjudit allmänheten att lämna åtgärdsförslag för att stärka konkurrensen på olika marknader.

Därutöver har Konkurrensverket analyserat statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) och gett forskare och konsulter i uppdrag att med olika metoder analysera konkurrensproblem inom ett flertal områden.

Konkurrensen i Sverige

I denna del av rapporten presenteras inledningsvis en sammanställning av synpunkter på konkurrensen från viktiga intressenter. I sammanhanget redogörs även för analyser av konkurrensförutsättningarna i Sverige som gjorts av bl.a. OECD. För att komplettera bilden av konkurrensen i Sverige görs också en analys med utgångspunkt från SCB-statistik.

Här redovisas också ett antal områden som Konkurrensverket beskriver med utgångspunkt från vissa uppmärksammade frågeställningar. Inom livsmedelsområdet har Konkurrensverket valt att särskilt belysa prisnivåer och prisutveckling i ett internationellt perspektiv. Bredbandsmarknaden är central för allt större delar av svensk ekonomi. På området för elektronisk kommunikation har därför genomförts en undersökning av förutsättningarna för bredbandsutbyggnad. Sektorer som är viktiga för konsumenter och samhälls ekonomin och som kommenteras i egna avsnitt är också det finansiella området, energiområdet och bygg- och anläggningsområdet.

Särskilt kommenteras också några områden som är under reformering. Det gäller hälso- och sjukvård samt järnvägstransporter. Dessutom kommenteras taximarknaden, en marknad som mycket få länder utöver Sverige har öppnat för konkurrens.

Enligt regleringsbrevet för 2008 gavs Konkurrensverket i uppdrag att presentera en rapport som ger en bred överblick av konkurrenssituationen på den svenska marknaden. Av särskilt intresse nämns postmarknaden och apoteksmarknaden. Detta uppdrag överfördes till regeringsuppdraget att föreslå åtgärder för bättre konkurrens. Här finns därför särskilda avsnitt om postmarknaden och apoteksmarknaden.

Synpunkter om konkurrens från företag, organisationer och allmänhet

Konkurrensverket fick ett stort gensvar efter att ha erbjudit myndigheter, aktörer inom svenskt näringsliv och offentlig sektor samt allmänheten att beskriva vad de uppfattar som konkurrensproblem och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa problem. I många delar bekräftar synpunkterna den bild av existerande konkurrenshinder som Konkurrensverket har. I vissa fall har uppslag till nya förslag eller förbättringar av Konkurrensverkets tidigare förslag kommit in. Många uppslag är dock av karaktären att de behöver utvärderas och utredas vidare för att senare eventuellt kunna leda till förslag om ytterligare konkurrensförbättrande åtgärder.

Näringslivsföreträdare anser generellt att regelbördan är tung, speciellt för små och medelstora företag. Det finns starka synpunkter på att regelverk och bestämmelser ständigt växer i omfång och komplexitet och därför är svåra att överblicka. Det gäller nationellt och, inte minst, på EU-nivå. Områden som ofta nämns är miljö, säkerhet och hälsa. Miljöbalken upplevs som ett särskilt komplicerat regelverk som kan hämma konkurrensen genom kostsamma och utdragna prövningar. Det finns således många olika typer av hinder som kan försvåra för nya företag att ta sig in eller växa på marknaden, s.k. inträdeshinder. Därmed begränsas framför allt små och nystartade företags möjligheter att utmana de existerande företagen på marknaden.

En synpunkt som återkommer är att på marknader med offentlig upphandling har framför allt små företag det svårt att lämna anbud. Regelverket upplevs som komplicerat och kraven så svåra och kostsamma att uppfylla att företag ofta avstår från att lämna anbud. Generellt efterfrågas förenklingar, särskilt för små företag och vid upphandlingar med begränsat ekonomiskt värde. Andra problem som uppmärksammas är att offentliga företag och myndigheter är aktiva på konkurrensutsatta marknader och att olika former av stöd enbart ges till vissa företag. Företagen påpekar bl.a. att det är av vikt att myndigheter särskiljer myndighetsutövning från annan verksamhet.

Vanliga synpunkter är också att olika former av svart arbetskraft förekommer samt att vissa företag inte följer gällande regelverk, vilket orsakar konkurrensproblem. I vissa fall uppges problem med utländsk konkurrens bero på att reglerna inom EU inte är helt harmoniserade.

När SCB på uppdrag av Konkurrensverket frågade relativt nystartade företag, som även definierats som tillväxtföretag, om vilka konkurrenshinder de hade mött och i vilken omfattning, svarade ca 40 procent att de upplevt någon form av konkurrenshinder. Ungefär hälften av dem som haft problem hade stött på endast en typ av konkurrenshinder, medan de flesta övriga angav två eller tre hinder. Företagen uppgav att de former av konkurrenshinder som hade haft mest negativ effekt var konkurrens från offentliga företag, att konkurrenter fått offentligt stöd, problem förknippade med att kunder inte kunde köpa deras produkter utan att förlora rabatter eller bonus från annan leverantör samt problem som på något sätt ansågs ha sin grund i svartarbete, utländsk konkurrens, skatteregler eller reglerna för offentlig upphandling.

Faktorer av betydelse för konkurrens

Konkurrensen påverkas av ett stort antal faktorer som offentliga regleringar, importrestriktioner, legitimationskrav, patent, in- och utträde av nya företag, produktivitetsutveckling och förändringar i konsumtionens sammansättning. Dessa faktorer kan användas för att identifiera såväl fungerande marknader med ett gott konkurrenstryck som marknader med ett fåtal aktörer och där konkurrensen fungerar mindre väl.

Befintlig statistik kan användas för analyser som i viss utsträckning bidrar till att belysa konkurrensen i Sverige, men har samtidigt begränsningar. Det finns inte någon entydig ekonomisk metod för att göra konkurrensanalyser. Brist på olika slag av data, t.ex. avseende priser och produktionsvolym, kan innebära att det inte är möjligt att göra bedömningar och utvärderingar av om marknader fungerar tillfredsställande. Det finns därför en risk för att betydelsen av konkurrensindikatorerna över- eller underskattas. Likväl används ofta dessa mått i internationella studier.

Inom flera av de studerade näringsgrenarna är koncentrationen, sett till inhemsk omsättning, hög. En hög inhemsk företagskoncentration är ett mindre problem för konsumenterna om företagen möter konkurrens från importerade varor eller tjänster. Områden med hög koncentration uppvisar ofta en låg företagsrörlighet jämfört med den genomsnittliga rörligheten för den samlade tillverkningsindustrin. En låg rörlighet behöver emellertid inte betyda att det råder etableringshinder eller att konkurrenstrycket är svagt, utan kan bero på att existerande företag är så pass effektiva att inga nya företag har möjlighet att träda in på marknaden. Omvänt behöver en hög rörlighet inte innebära att konkurrensen ökar när nya företag etableras på en marknad, t.ex. om de inte har tillräcklig kapacitet för att kunna konkurrera fullt ut.

Flera områden som exempelvis framställning av alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läskedrycker, telekommunikationer och läkemedelsindustrin, uppvisar inträdeshinder i form av höga kostnader för marknadsföring eller höga värden på variabeln anläggningstillgångar per anställd. Dessa kostnader kan följaktligen minska intresset för nyetablering och inträde på en marknad.

Förändrade konsumtionsmönster är en faktor som kan påverka såväl ekonomins funktionssätt i stort som utfallet på olika marknader och således konkurrensen på dessa. Samtidigt kan prisförändringar till följd av ökad

eller minskad konkurrens påverka den privata konsumtionens sammansättning.

Det förekommer relativt stora uppmätta prisskillnader mellan Sverige och flera andra länder i Europa. Det finns olika förklaringar till detta. På kort sikt kan ändringar av nominella växelkurser få ett betydande genomslag. Vidare tenderar länder med större nationalinkomst per invånare att ha högre priser än länder med lägre nationalinkomst per invånare.

På flera områden är de svenska priserna höga jämfört med andra länder inom EU. En fungerande inre marknad inom EU torde leda till att prisskillnaderna mellan de enskilda länderna minskar, dvs. att prisnivåerna närmar sig varandra. Generellt sett är det lättare att bedriva internationell handel med varor än med tjänster. Det kan vara en förklaring till att prisskillnaderna på tjänster för privat konsumtion tenderar att vara större än för varor. Denna skillnad har dock minskat under de senaste tio åren. Förändringen kan sannolikt bara delvis tillskrivas utvecklandet av EU:s inre marknad. En annan viktig förklaring är den omfattande liberalisering som skett i Sverige av vissa tjänsteområden. Detta gäller inte minst området elektronisk kommunikation där priserna är väsentligt lägre än vad som gäller för merparten av övriga jämförbara europeiska länder.

Livsmedelsområdet

Till livsmedelsområdet räknas lantbruken, livsmedelsindustrin som förädlar råvarorna från producentledet samt dagligvaruhandeln, vilken inkluderar både partihandel och detaljistverksamhet.

Producentledet kännetecknas av ett stort antal, ofta små, lantbruk. Betydande delar av livsmedelsindustrin ägs av lantbrukets egna organisationer. Inom livsmedelsindustrin har det skett en viss ökad koncentration de senaste åren. Samtidigt har konkurrensen från importerade varor och konkurrensen från dagligvarukedjornas egna varumärken ökat, varför det inte går att säga att den ökade koncentrationen har lett till en sämre konkurrens. Konkurrensen varierar dessutom väsentligt mellan olika varugrupper inom livsmedelsindustrin.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik begränsar konkurrensen på den inre marknaden och gentemot andra länder. Priserna hålls uppe av gränsskydd och exportsubventioner för vissa produkter. Viktiga jordbruksprodukter som mjölk och socker är dessutom kvoterade för att undvika prissänkande överskott.

I ett internationellt perspektiv kännetecknas den svenska dagligvaruhandeln av en relativt hög koncentrationsgrad. Tre stora kedjor, KF, ICA och Axfood, svarar för den största delen av den svenska dagligvaruhandeln. Denna marknadsstruktur kan begränsa förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Lågprisaktörer som Lidl och Netto fortsätter dock att vinna marknadsandelar, vilket har bidragit till att de svenska konsumentpriserna för livsmedel försätter att sjunka jämfört med andra länder. Även den ökade förekomsten av egna varumärken bedöms ha en prispressande effekt. Sverige har tillsammans med Finland de lägsta livsmedelspriserna i Norden. Regionala skillnader i prisnivån på livsmedel kvarstår, vilket kan tolkas som att konkurrensen inte bara sker på ett nationellt plan mellan de olika kedjorna, utan i stor utsträckning också sker på lokala marknader mellan enskilda butiker. Detta bekräftas av kvantitativa studier som Konkurrensverket har låtit utföra. Tillträde till attraktiva butikslägen är därför en central konkurrensfaktor inom dagligvaruhandeln. Genom sin tillämpning av plan- och bygglagen har kommunerna möjlighet att påverka konkurrensen på lokal nivå.

Bygg- och anläggningsområdet

Bygg- och anläggningsområdet kännetecknas av ett fåtal stora företag som har möjlighet att utföra omfattande entreprenader och verka nationellt, medan det finns många mindre företag som endast verkar på lokala eller regionala marknader. De stora, etablerade bygg- och anläggningsföretagen har dock börjat utmanas av utländska företag. Inom såväl grossist- som detaljhandel med byggmaterial kan det konstateras att det finns många verksamma företag men att de flesta är mindre och återfinns på lokala och regionala marknader. Samtidigt finns det ett antal stora grossister och detaljhandlare av byggmaterial som bedriver verksamhet nationellt.

Det har konstaterats att rabattsystemen mellan leverantörer och köpare orsakar en dålig pristransparens och en låg kundrörlighet som inverkar menligt på konkurrensen inom byggmaterialbranschen. Produktionen av många byggmaterial kännetecknas av ett fåtal verksamma företag vilket bl.a. hör samman med höga in- och utträdeskostnader. Centrala regelverk på byggområdet är plan- och bygglagen och byggproduktdirektivet. Andra regelverk som har stor inverkan vid viss produktion av byggmaterial är exempelvis täktbestämmelser och miljökvalitetsmål.

Energiområdet

Den svenska och nordiska råkraftmarknaden, där elbörsen Nord Pool är den centrala handelsplatsen, fungerar förhållandevis väl i en internationell jämförelse. Effektiviteten på marknaden kan dock utvecklas på flera sätt och det finns förhållanden som riskerar att begränsa konkurrensen som bör åtgärdas. Det faktum att de tre stora energikoncernerna Vattenfall, E.ON och Fortum samäger de svenska kärnkraftverken innebär risker för konkurrensbegränsande informationsutbyte. Det minskar även förtroendet för marknads funktion. Regeringens initiativ till uppbrutet samägande är därför viktigt för marknads utveckling. Konkurrensverket betonar även vikten av att det finns en tillräcklig överföringskapacitet på elnäten mellan de nordiska länderna för att konkurrensen ska fungera effektivt. Det är dock inte ekonomiskt försvarbart att bygga bort samtliga begränsningar. Effektiva system för s.k. flaskhalshantering är därför nödvändiga.

En annan viktig förutsättning för en väl fungerande elmarknad är att det finns goda möjligheter till investeringar i ny konkurrenskraftig elproduktion. Existerande begränsningar för investeringar tillsammans med generell utdragna tillståndprocesser och miljöprövningar vid investeringar i nya nät och energianläggningar, utgör hinder för en effektiv energimarknad. Dessa hinder måste så långt möjligt tas bort. Det är samtidigt positivt att regeringen tagit betydelsefulla steg genom att föreslå vissa förenklade tillståndprocesser för vindkraftsutbyggnad och att möjligheter ges för att bygga nya kärnkraftverk. En fungerande elmarknad kräver dessutom aktiva konsumenter som gör medvetna val mellan marknadens aktörer.

Järnvägsområdet

Den öppning för konkurrens som har skett på persontrafikmarknaden på järnväg utgörs främst av trafikhuvudmännens och Rikstrafikens upphandlade trafik. Vidare har marknaden för charter- och nattågstrafik öppnats för konkurrens från 2007, vilket har inneburit en möjlighet för aktörer på persontrafikmarknaden att öka sina marknadsandelar. Inom den upphandlade persontrafiken fungerar konkurrensen numera relativt väl, medan etableringar inom charter- och nattågstrafik hittills varit marginella. SJ AB med sin ensamrätt på kommersiellt lönsam trafik är dock alltjämt dominerande på persontrafikmarknaden. Trafikhuvudmännens upphandlade trafik tenderar att öka sin andel av marknaden. Tillsammans med otydliga gränser mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken skapar detta en osäkerhet om de framtida konkurrensförutsättningarna för kommersiella

aktörer på persontrafikmarknaden. I *Konkurrens på spåret* (prop. 2008/09:176) som överlämnades till riksdagen den 26 mars 2009, föreslås en stegvis avveckling av SJ AB:s monopol.

Godstrafiken är helt konkurrensutsatt sedan mer än tio år med fri etableringsrätt för alla godkända järnvägsföretag. Trots detta är marknaden fortfarande i hög grad koncentrerad och styrkeförhållandena relativt ojämna mellan marknadsaktörerna med statliga Green Cargo som dominerande aktör.

Generellt sett är järnvägsbranschen en investeringstung och därmed kostsam verksamhet, särskilt i etableringsskedet. Inträdesbarriärer i form av höga initiala investeringskostnader i järnvägstrafik beror till viss del på tillgången till fordon. Den begränsade tillgången till spårkapacitet skapar flaskhalsar och etableringshinder på delar av järnvägsnätet. Det faktum att det fortfarande inte finns en effektiv och transparent process för att fördela spårkapacitet leder också till svårigheter, särskilt för nya aktörer.

Taximarknaden

Sverige är ett av få länder som liberaliserat marknaden för taxiresor både vad gäller prissättning och tillträdesreglering. Reformen har medfört bättre tillgänglighet genom en ökning av antalet taxiföretag och taxifordon. Taximarknaden utmärks av relativt låga inträdeshinder och det finns ett mycket stort antal taxiföretag. Ur ett konsumentperspektiv har liberaliseringen varit framgångsrik. Det är dock viktigt att följa upp reformen för att rätta till eventuella oönskade effekter. Det finns bl.a. exempel på att taxiföretag, kanske främst sådana som inte tillhör särskilda beställningscentraler, ibland tar ut mycket höga priser. Till detta kan bidra att taxiresenärer inte är väl-informerade om prissättningen på taxiresor. Det kan därför behövas åtgärder från samhället för att stärka kundernas ställning på marknaden.

Området för elektronisk kommunikation

Bredbandsmarknaden blir allt mer central inom stora delar av svensk ekonomi. Även om många kommuner i Sverige är positivt inställda till aktörer som önskar anlägga fiber i kommunen kan konstateras att det finns hinder för etablering av fibernätsinfrastruktur och att dessa hinder hämmar framväxten av långsiktigt bestående konkurrens på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster. I grunden kan det då handla om att kommuner saknar tillräcklig insikt i marknadsförhållandena och i behovet av investeringar och konkurrens. I flera kommuner råder uppfattningen att fibernäts-

infrastruktur är ett naturligt monopol och att en situation där det endast är ett kommunägt stadsnät och TeliaSonera som anlägger fiber inte på något sätt är en dålig situation.

På längre sikt riskerar en alltför restriktiv hållning att hämma de totala långsiktiga investeringarna i fiberinfrastruktur i Sverige. Detta innebär att infrastrukturinvesteringar i högre grad blir beroende av den kommunala viljan att investera, och att finansiell kapacitet, uthållighet och riskbenägenhet i större utsträckning koncentreras till en eller ett fåtal aktörer.

På de sträckor eller i de städer där exempelvis ett stadsnät har erbjudit hyra av svart fiber, som förenklat kan definieras som optisk fiber utan någon ansluten utrustning för transmission, eller mindre förädlad nätkapacitet i konkurrens, har det enligt aktörer på marknaden i många fall varit tillräckligt med ett relativt litet antal aktörer för att ge en tydlig prispåverkan. Kommuner och kommunägda bolag har ett stort ansvar för att de grundläggande förutsättningarna för konkurrens tas tillvara. Dels bör man inte i onödan försvåra för företag att anlägga ny infrastruktur genom att exempelvis neka tillstånd att gräva eller genom att ta ut för höga avgifter, dels bör man ge tillträde till passiv infrastruktur i form av svart fiber till icke-diskriminerande villkor och avstå från att expandera högre upp i värdekedjan och erbjuda slutkundstjänster som telefoni och Internetaccess.

Postområdet

Sverige är ett av de länder som kommit längst när det gäller att öppna postområdet för konkurrens. Undersökningar visar att reformeringen av marknaden lett till ökad marknadseffektivitet och konsumentnytta. Även om antalet aktörer ökat väsentligt finns dock bara ett reellt alternativ till svenska Posten och det är Bring CityMail som ägs till 100 procent av norska Posten.

Även om marknadseffektiviteten har ökat genom att priserna för olika tjänster bättre överensstämmer med kostnaderna anser Konkurrensverket att fler åtgärder bör vidtas för att ytterligare öka effektiviteten. Framför allt skulle någon form av tillträdesreglering till Postens infrastruktur kunna öka konkurrensen. En tillträdesreglering skulle kunna sänka inträdeshindren väsentligt och skapa förutsättningar för en postmarknad med flera starka aktörer utan att för den skull behöva etablera många parallella distributionsnät.

Finansområdet

Konkurrensen inom delar av det finansiella området har ökat. Det gäller bl.a. för in- och utlåning till hushållen. Tjänsteutbudet har även blivit mer omfattande, t.ex. vad gäller fond- och aktiesparande. Det pågår en branschglidning mellan bank-, försäkrings- och detaljhandelsverksamhet. Många banker har verksamhet inom livförsäkringsområdet och flera av de stora försäkringsbolagen har egna banker. Stora detaljhandelskedjor erbjuder finansiella tjänster på vissa områden, främst för privatpersoner. Internetbankstjänster har ändrat förutsättningarna för bankernas tjänsteutbud, leverans och service och bör på längre sikt leda till en högre kundörlighet. Redan etablerade företag har förnyat och utvidgat sin verksamhet samtidigt som nya aktörer har etablerat sig på marknaden. Bankmarknaden uppvisar samtidigt tecken på begränsad konkurrens.

De flesta finansiella marknader kännetecknas av en hög koncentrationsgrad. De fyra storbankerna Swedbank, Handelsbanken, Nordea och SEB tillhör fortfarande de största aktörerna på flertalet delmarknader och står för ca 75 procent av den totala inlåningen från den svenska allmänheten. Konsumenterna använder sig visserligen i högre grad än tidigare av flera olika banker, men det är fortfarande ovanligt att ett etablerat bankengagemang flyttas från en bank till en annan. En bidragande orsak till detta är bl.a. svåröverskådliga avgiftssystem och inlåningseffekter vid byte av fonder. Bristande intresse och kunskap om komplexa produkter gör det svårt för konsumenterna att göra rationella val. Konkurrensverket betonar därför betydelsen av en ökad kundörlighet och förbättrade möjligheter för konsumenterna att få tillgång till information.

Hälsa- och sjukvårdsområdet

Förutsättningarna för privata aktörer att etablera sig inom vård- och omsorgssektorn är till stor del beroende av hur kommuner och landsting väljer att organisera verksamheterna. Kommuner och landsting som vill anlita privata utförare för tillhandahållandet av berörda tjänster kan välja mellan att upphandla verksamheten enligt lagen om offentlig upphandling eller att införa ett valfrihetssystem (brukaren väljer utförare) genom att tillämpa lagen om valfrihetssystem.

Det kan konstateras att kommuner och landsting fortfarande är helt dominerande på områdena för vård- och omsorgstjänster. Endast 10-20 procent av den offentligt finansierade vården utförs av privata aktörer, såsom före-

tag, stiftelser, kooperativ och ideella föreningar. Mot bakgrund av riksdagens beslut om fri etablering inom primärvården och ett ökat intresse för att införa valfrihetssystem inom äldreomsorgen, är det rimligt att anta att en allt större del av vården och omsorgen i framtiden kommer att konkurrensut-sättas och att inslaget av privata aktörer kommer att öka. Konkurrensverket anser att detta kan leda till nya utmaningar som bl.a. ställer ökade krav på tillsyn och uppföljning av dessa verksamheter. Därtill är det viktigt att ersättningen till de privata utförarna är konkurrensneutral med hänsyn till den ersättning som utgår till kommunernas eller landstingens enheter. Särskild hänsyn bör exempelvis tas till att en privat utförares kostnader för moms inte på motsvarande sätt finns inom kommunens eller landstingets verksamhet.

Apoteksområdet

Enligt propositionen *Omreglering av apoteksmarknaden* (prop. 2008/09:145) föreslås att Apoteket AB:s monopol avvecklas den 1 juli 2009. Vidare förväntas det från den 1 november 2009 bli tillåtet för handeln att sälja vissa av de receptfria läkemedel som för närvarande enbart får säljas i apotek. Syftet med en omreglering av apoteksmarknaden har av regeringen förklarats vara att ge konsumenterna ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och tjänsteutbud samt åstadkomma lägre läkemedelskostnader. Konkurrensverket bedömer att konkurrens och flera apoteksaktörer kommer att gynna de svenska konsumenterna genom att det skapas förutsättningar för ökad tillgänglighet till läkemedel, nya produkter och tjänster, bättre service samt prispress på vissa läkemedel. Monopolet har inneburit en internationellt sett låg tillgänglighet till läkemedel till nackdel för konsumenterna.

Konkurrensverket konstaterar också att de ur patient- och konsumentsynpunkt viktiga principerna om högkostnadsskydd och tillhandahållandeskyldighet av samtliga förskrivna läkemedel, blir kvar. Tillsammans med tillståndskrav, lagstadgade krav på apoteksverksamhet som t.ex. farmaceutisk bemanning under öppettiderna, verksamhet i ändamålsenliga lokaler och egenkontrollprogram och därtill hörande tillsyn, stärker detta tryggheten för konsumenterna och kvaliteten i apoteksverksamheten. Ökad konkurrens mellan apotek och fler olika apoteksaktörer, i kombination med en fri pris-sättning, skapar förutsättningar för prispress på receptfria läkemedel. Förutsättningarna stärks ytterligare om det blir tillåtet även för handeln att sälja vissa receptfria läkemedel. Däremot är det osäkert om avvecklingen av apoteksmonopolet i sig kommer att leda till prispress även på receptbelagda läkemedel.

Avslutande kommentarer

Konkurrenspolitiken har fått en allt större betydelse och uppmärksamhet i Sverige och inom EU. En bidragande orsak till detta är att man har bedömt att väl fungerande marknader är grundläggande för tillväxt och ökat välbefinnande. Effekterna av en konkurrensfrämjande politik kan inte uppskattas genom att enbart studera effekter på kort sikt. Konkurrens har även bestående och långsiktiga effekter på ekonomin genom att företagens vilja att t.ex. investera i anläggningar och att utveckla nya produkter påverkas, samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva. En väl utformad konkurrenspolitik ger förutsättningar för att hushålla med knappa resurser och att skapa grund för en hållbar utveckling. Genom att svenska företag utsätts för konkurrens och tvingas till effektivisering och utveckling, ökar även företagens förutsättningar att hävda sig på en global marknad.

I ett längre perspektiv är en av konkurrenspolitikens viktigaste uppgifter att skapa förutsättningar för nya företag och verksamheter att utmana befintliga företag. Det är särskilt viktigt på områden där ett fåtal företag svarar för en betydande andel av marknaden eller där konkurrens saknas helt.

Det aktuella konjunkturläget i Sverige och hela världsekonomin förstärker behovet av en nationell konkurrenspolitik med tydliga spelregler och ett långsiktigt perspektiv. Tydliga regler och avsaknad av onödiga hinder för att träda in och ut från olika marknader skapar förutsättningar att hantera en föränderlig omvärld och ger näringslivet möjlighet att anpassas till nya villkor.

En betydelsefull faktor för konkurrensen, som inte minst uppmärksammas under senare tid, har att göra med förtroende. En begränsad rörlighet kan vara ett resultat av att konsumenterna har lågt förtroende för marknaden och dess aktörer, vilket i sin tur kan hänga samman med brister i regelverk och tillsyn.

Det finns samtidigt anledning att betona att det finns områden där det pga. varornas och tjänsternas karaktär inte är lämpligt att införa konkurrenslösningar eller där andra politiska överväganden väger tyngre.

Som framgår av denna del av rapporten är marknadskoncentrationen hög inom flera områden av svenskt näringsliv. Flera näringsgrenar kännetecknas dessutom av betydande inträdeshinder i form av höga kostnader för etablering samtidigt som importkonkurrensen är svag.

Ett stort antal reformer har genomförts i Sverige och andra länder i Europa under de senaste 10-20 åren som medfört att olika produktmarknader har öppnats för konkurrens. Regler som hindrar företagsetablering eller ger ensamrätt för en aktör att bedriva en viss verksamhet har successivt slopats eller ändrats, vilket har inneburit att nya entreprenörer har kunnat utmana etablerade monopol. Det har exempelvis gällt el-, post-, tele-, tandvårds- och nästan hela transportmarknaden. Inom kommuner och landsting har konkurrenslösningar i många fall fått ett märkbart genomslag.

I tidigare rapporter har Konkurrensverket konstaterat att de svenska prisnivåerna är högre än genomsnittet inom OECD och EU. Utvecklingen under de senaste tio åren pekar enligt Konkurrensverkets bedömning på att konkurrensen i Sverige har blivit bättre och att prisskillnaderna har minskat. En möjlig förklaring till det är en ökad internationalisering av den svenska ekonomin. En större och mer integrerad inre marknad inom EU och en ökad import från länder utanför EU har bidragit till att den svenska prisnivån pressats nedåt. Ökad konkurrens leder emellertid inte bara till lägre priser. Också utbudet av varor och tjänster ökar och konkurrens sker även genom produktutveckling och kvalitetsförbättringar. En fortsatt politik för att avlägsna hinder för internationell handel och underlätta utvecklandet av EU:s inre marknad för varor och tjänster, kan bidra till bättre fungerande marknader och positiva effekter för konsumenterna och samhällsekonomin.

1 Konkurrensverkets uppdrag

Uppdraget

Regeringen gav den 7 augusti 2008 Konkurrensverket i uppdrag att göra en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige och lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen. Det är enligt regeringen nödvändigt att ta ett samlat grepp om konkurrensfrågorna för att förbättra möjligheterna att driva igenom reformer som kan ge tydliga och långsiktiga resultat. Såväl befintliga som nya förslag till konkurrensfrämjande reformer ska enligt uppdraget behandlas samlat och konkretiseras. I uppdraget ingår att formulera förslag till åtgärder som stärker konkurrensen, bedöma förslagets potentiella effekter och ekonomiska konsekvenser samt dess genomförbarhet.

En redovisning har tidigare lämnats till Näringsdepartementet i två delrapporter. Uppdraget i sin helhet redovisas i denna rapport, som är utformad i två delar. Denna del av slutrapporten syftar till att ge en bred översyn av konkurrensförhållandena i Sverige. I den andra delen ges en beskrivning av de problemområden som Konkurrensverkets arbete fokuserats kring och dessutom lämnas förslag till åtgärder som är ägnade att förbättra förutsättningarna för fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna.

Projektgruppen har bestått av Stig-Arne Ankner, Pia Bergdahl, Mikael Ingemarsson, Eva Jilkén, Anders Johansson, Anna-Karin Neikter, Josefin Nilsson, Per Olevik, Lina Olsson, Robin Rander, Kerstin Riese, Stefan Sagebro och Märten Törnqvist. Till projektgruppen har knutits ett projektråd bestående av Peter Delden, Arvid Fredenberg och Per-Arne Sundbom. I arbetet med uppdraget har även andra medarbetare vid Konkurrensverket medverkat. Projektledare har varit Göran Karreskog.

Utredningens ansats och disposition

Fyra konkurrensproblem har av Konkurrensverket bedömts som centrala att analysera för att målen för den svenska konkurrenspolitiken ska kunna uppnås. Dessa är hinder för marknadstillträde, konkurrenssnedvridningar, hinder för kundrörlighet samt brister i regelverk och tillsyn. Därutöver har frågor som rör offentlig upphandling behandlats särskilt.


En sådan ansats för problemidentifiering, förslag och konsekvensanalys ligger i linje med arbetet inom EU när det gäller att modernisera regelverken för den inre marknaden. Det är Europeiska kommissionen som tagit initiativet till detta arbete som sker under samlingsbegreppet "Better Regulation". En viktig del i ambitionen med att modernisera och förenkla de nuvarande reglerna på gemenskapsnivå är att ha ett horisontellt synsätt som utgångspunkt för att samla bransch- eller sektorsövergripande aspekter i ett och samma regelverk. Samtidigt finns områden där särskilda mer branschspecifika insatser behövs, det gäller exempelvis ofta områden som nyligen öppnats för konkurrens.

Tillvägagångssätt

För att analysera konkurrenssituationen, identifiera konkurrensproblem och finna lösningar på hur problem kan åtgärdas har Konkurrensverket kombinerat olika tillvägagångssätt. En utgångspunkt i arbetet har varit Konkurrensverkets egna erfarenheter och tidigare undersökningar bl.a. i årliga rapporter om konkurrensen i Sverige. Vidare har konkurrensproblem och förslag till lösningar diskuterats i de två råd som är knutna till Konkurrensverket, Rådet för forskningsfrågor och Rådet för upphandlingsfrågor. Forskare som tilldelats forskningsmedel från Konkurrensverket har också kontaktats.

Inom ramen för uppdraget har Konkurrensverket uppmanat olika aktörer inom svenskt näringsliv och offentlig sektor att identifiera konkurrensproblem och lämna förslag till åtgärder för att lösa problemen. Omkring 600 myndigheter och organisationer har kontaktats. Konkurrensverket har även via sin webbplats bjudit in allmänheten att lämna åtgärdsförslag för att stärka konkurrensen.

Därutöver har Konkurrensverket analyserat statistik från SCB och uppdragit åt forskare och konsulter att med olika metoder och analyser utarbeta rapporter som har bäring på konkurrensproblem och bristande regelverk inom ett flertal områden. Dessa rapporter finns tillgängliga på Konkurrensverkets webbplats www.konkurrensverket.se/rapporter.



2 Synpunkter om konkurrens

Synpunkter om konkurrens

För att komplettera egna utredningsinsatser och analyser har Konkurrensverket uppmanat olika aktörer inom svenskt näringsliv och offentlig sektor att identifiera konkurrensproblem och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa problem. Konkurrensverket har även via sin webbplats inbjudit allmänheten att lämna åtgärdsförslag för att stärka konkurrensen. Ett antal konsulter har fått i uppdrag att med hjälp av intervjuer och analyser belysa konkurrenshinder på den svenska marknaden.

I det följande redogörs först för svar som inkommit efter att Konkurrensverket såväl skriftligt till utvalda myndigheter och organisationer som på webbsidan inbjudit marknadsaktörer och enskilda att komma in med generella synpunkter och förslag. Därefter behandlas konkurrenshinder för småföretag och tillväxtföretag ur olika aspekter. bl.a. har ett intervjuuppdrag genomförts av Statistiska centralbyrån, SCB, där denna typ av företag tillfrågats om vilka konkurrenshinder de upplever i sin verksamhet. Här redogörs även kort för regeringens arbete med regelförenkling, som har stor betydelse för etablering och tillväxt av företag, inte minst för småföretag. Av samma skäl redogörs för delar av rapporten *Doing Business 2009* från Världsbanken (2009) där företagsklimatet i olika länder jämförs. En redovisning görs även för ett antal djupintervjuer med representanter för det svenska näringslivet som företaget Gesec AB (2009) har genomfört på uppdrag av Konkurrensverket. Avslutningsvis sammanfattas ett konsultuppdrag till Copenhagen Economics om att kartlägga och analysera viktiga hinder för en effektiv konkurrens på några svenska marknader. Underlagsrapporterna finns publicerade på Konkurrensverkets webbplats www.konkurrensverket.se/rapporter.

I många delar bekräftar synpunkterna och konsultuppdragen den bild av olika existerande konkurrenshinder som Konkurrensverket sedan tidigare haft och som bl.a. resulterat i flera av de förslag som redovisas inom detta regeringsuppdrag. I vissa fall har uppslag till nya förslag eller förbättringar av Konkurrensverkets tidigare förslag kommit in. Många uppslag behöver utvärderas och utredas vidare för att senare eventuellt kunna ligga till grund för förslag om ytterligare konkurrensförbättrande åtgärder.

2.1 Synpunkter från myndigheter, organisationer och företag

Konkurrensverket har i skrivelser till drygt 600 myndigheter och organisationer gett dessa möjligheter att peka på konkurrensproblem och lämna förslag till åtgärder för att förbättra förutsättningarna för väl fungerande marknader i Sverige. På Konkurrensverkets webbplats har motsvarande möjlighet getts även för alla andra intresserade.

Konkurrensverket har fått svar från ca 200 myndigheter, organisationer och enskilda personer. De inkomna förslagen rör många olika områden. För att ge en bild av svaren sammanfattas i det följande kort några av de områden där problem har lyfts fram och där det enligt avsändarna finns behov av åtgärder för att främja konkurrens och väl fungerande marknader. Redovisade konkurrenshinder har sorterats in under rubrikerna marknadstillträde, konkurrensnedvridningar, kundörlighet samt regler och tillsyn. Det bör påpekas att redovisade synpunkter och förslag utgör ett urval av inkomna synpunkter.

Marknadstillträde

Många företag anser att det är svårt att ta del av olika regelverk som finns vad gäller försäljning såväl inom Sverige som inom andra EU-länder. Med exempelvis ökade hälso- och miljökrav utvecklas allt fler regelverk. Därför efterfrågas en "help desk" som kan ge information om handel och investeringar inom EU. Den skulle kunna innehålla både EU-regler och nationella regelverk. Dessutom skulle det behöva inrättas en svensk funktion som övervakar att svensk rätt inte strider mot EU-lagstiftning. Ett importråd kunde startas för att understödja utländska exportörer och svenska importörer med information om etablering på den svenska marknaden.

Det anses viktigt att konkurrensaspekter, framför allt gällande små företags situation gentemot stora multinationella företag, beaktas redan vid förhandlingar om exempelvis nya miljödirektiv i arbetsgrupper i Bryssel. Ett förslag är att ta fram checklistor för hur konkurrensaspekter bör beaktas, som hjälp för förhandlare från regeringskansliet och andra myndigheter som arbetar med utveckling av EU-regler.

Ett flertal regler anses utgöra handelshinder som försvårar en effektiv konkurrens, exempelvis skyddstullar som åläggs importörer samt komplicerade regler gällande varors ursprung som måste förmedlas för att delges tullförmån.

Jordbrukssektorn kännetecknas i vissa fall av bristande konkurrens i detaljist- och grossistledet samt gällande insatsvaror till jordbruket (främst gödsel och foder). Det finns i Sverige hårdare djurskyddsregler och sanitära regler än i andra EU-länder samt längre transportavstånd vilket verkar konkurrenshämmande. För att påverka detta behöver Sverige vara aktivt i EU:s jordbrukspolitik. Det finns exempel på s.k. icke-tariffära handels hinder, bl.a. olika säkerhets- och hälsokrav, vilka hämmar handeln.

Det finns betydande inträdeshinder på elmarknaden och även för små, men etablerade, företag är det svårt att verka på marknaden. Ett förslag är att underlätta för nyetablering genom att exempelvis förenkla tillståndprocesser för att investera i elproduktion. Restriktioner för att investera i kärnkraft och vattenkraft bör ses över eftersom de har negativ effekt på den fortsatta utvecklingen. Ett annat förslag är att kablar och ledningar inte bör ägas av elproducenter.

Många företag anser att på marknader med offentlig upphandling har framför allt små företag det svårt att lämna anbud. Regelverket upplevs komplicerat och kraven så svåra och kostsamma att uppfylla att företag ofta avstår från att lämna anbud. Eftersom förfrågningsunderlag oftast inte finns tillgängligt på engelska minskar utländska företags möjlighet att lämna anbud. Stora ramavtal kan ha konkurrensbegränsande effekter eftersom det då bara är stora leverantörer som har tillräcklig produktionskapacitet. Eftersom upphandlare ofta vill ha med så många anbudsgivare som möjligt kan det hända att vissa krav, exempelvis på kvalitet, exkluderas. För att delge nya krav och förbättra konkurrensen borde enskilda upphandlingar ske, i stället för att ramavtal används. Även otillåtna direktupphandlingar minskar antalet potentiella leverantörer såväl som möjligheterna för små företag.

Möjligheterna att träda in på marknader med nya produkter påverkas bl.a. av organisationer som har att bedöma produkters miljöegenskaper. Inom byggområdet finns exempelvis Byggvarubedömningen och Sunda Hus. De bedömningar som görs av dessa organisationer upplevs ibland som godtyckliga och inte vetenskapligt grundade samtidigt som de berör ett produktområde som varje år omsätter minst 15 miljarder kronor. För ökad rättssäkerhet och konkurrensneutralitet efterfrågas bättre transparens i gjorda miljöbedömningar och möjligheter att överklaga dessa organisationers beslut.

Vissa etniska grupper kan ha svårt att etablera en verksamhet och känner sig diskriminerade gällande tillgång till affärslokaler samt möjlighet till banklån för bedrivande av affärsverksamhet. Möjligheter till finansiering genom s.k. mikrolån förs fram som en lösning som kunde prövas för att minska detta problem.

Konkurrensnedvridningar

Offentliga aktörer anses kunna påverka situationen negativt för företag inom flera olika typer av marknader. Främst små och medelstora företag kan beröras av konkurrens från offentliga aktörer som bedriver näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Inom bostadsmarknaden har exempelvis de kommunala bostadsföretagen en hyresnormerande roll, vilket kan vara en orsak till att det finns en brist på hyresbostäder i delar av landet. Hyresrätter omfattas inte av ränte- eller investeringsbidrag, medan äganderätt samt bostadsrätter erhåller dessa genom uppskavsregler för reavinster. Effekten av detta blir att bostadsbyggandet inriktar sig på bostadsrätter, vilket verkar prisdrivande även för hyresrätter. Det anses även viktigt att tillsynen över kommunala hyresverksamheter förbättras. Små och medelstora byggföretag bör få krediter under byggtiden då det råder bristande konkurrens samt stigande priser inom byggsektorn.

Många anser det bör klargöras vilka sanktionsmöjligheter som finns vid överträdelser av kommunallagen samt lagen om offentlig upphandling. Det skulle även kunna tillsättas en utredning för undersökning av hur lagen om valfrihetssystem skulle kunna utvecklas och appliceras på andra områden såsom till exempelvis rehabilitering och flyktingmottagande. Försäljning av offentliga verksamheter bör ske på konkurrensneutrala villkor och till marknadspris. En konkurrensnedvridande faktor inom vård- och omsorgssektorn är att momsreglerna missgynnar privata vårdinrättningar eftersom reglerna skiljer sig åt och verkar till fördel för kommunalägda verksamheter.

Många har framfört synpunkter på skatter och anser att det finns ett antal skatteregler som hindrar etablering eller utveckling av privata verksamheter. Dessa regler bör därför avskaffas eller justeras för att förbättra situationen. Momsen skapar konkurrensnedvridningar mellan exempelvis restaurangtjänster och försäljning av färdigmat. Det föreslås att Sverige bör införa s.k. förvärvsmoms vid all import, eftersom företag i dagens situation måste hantera momsen i två olika system, vilket skapar likviditetsbelastningar för företag i förhållande till andra länder som endast har förvärvsmoms.

Det anses även råda ogynnsamma villkor gällande moms sätts vid försäljning av resor, där exempelvis en resebyrå måste betala en moms på 25 procent medan arrangören av tjänsten endast betalar 6 eller 12 procents moms. Denna situation skapar ogynnsamma villkor för resebyråer och ger arrangörer en konkurrensfördel. Det finns även konkurrenssnedvridning från statliga monopol, exempelvis har endast Svenska Spel tillåtelse att marknadsföra sin verksamhet i Sverige, medan utländska spelbolag inte har möjlighet att göra detta.

Bredbandsinfrastrukturen behöver byggas ut. Det kan förslagsvis ske genom samförläggning med el-, vatten- eller vägnät. Samtidigt kan det uppstå problem när allmänna medel används för att bygga ut operatörsnät. Konkurrenssnedvridande effekter kan exempelvis uppkomma när stadsnät etableras av kommunalägda bolag i områden där det finns etableringsmöjligheter även för privata alternativ. Dessutom får vissa kommunalägda bredbandsoperatörer en konkurrensfördel då de oftast anlitas av det kommunala bostadsföretaget.

Företagen anser att kommuner bör undvika att bedriva näringsverksamhet i konkurrens med privata aktörer, eftersom detta kan snedvrida konkurrensen genom att de, till skillnad från privata företag, har möjlighet att skattefinansiera sin verksamhet. En konkurrenssnedvridande faktor är att kommuner i vissa fall ger stöd till kommunala bostadsföretag. Möjligheten för kommunala aktörer att bedriva bostadsbolag i egen regi bör minskas, exempelvis genom förändrad hyresreglering baserad på läge. Kommuner borde dessutom inte tillåtas att ställa krav på fjärrvärme vid försäljning av mark till nybyggnationer av bostadshus.

Det finns ett flertal svårigheter vad gäller stödgivning inom offentlig upphandling, speciellt vad gäller lämnande av anbud i upphandling där små och medelstora företag har svårt att konkurrera med kommunalt eller statligt ägda verksamheter. För att åtgärda detta anser flera att det bör finnas annonseringsplikt även på direktupphandlingar och dessutom borde verksamheter som drivs i egen regi förbjudas att konkurrera på konkurrensutsatt marknad.

Det föreslås ett antal åtgärder för att påverka den problematik som offentlig stödgivning innebär, oavsett i vilken form den sker. Exempel på åtgärd är att avskaffa den kommunala självkostnadsprincipen samt möjligheten för kommunen att ge stöd till egna verksamheter. Sverige bör även verka för att

tillsynen och kontrollen enligt EU:s stadsstödsregler för stödgivning till enskilda verksamheter stärks samt att nivåerna för stödgivning reduceras.

Ett annat sätt för att förbättra konkurrensituationen mellan offentliga och privata aktörer är genom att särskilja myndighetens obligatoriska verksamhet mot dess näringsverksamhet. Det bör ske en utförsäljning av statliga verksamheter, exempelvis SAS, SJ, Apoteket samt Vägverkets produktionsenheter. I de fall som utförsäljning inte är aktuellt kan bolagisering vara ett alternativ. Det framförs även kritik mot att Vägverket producerar gator till externa kunder, vilket medför konkurrenssnedvridande effekter.

Kundrärlighet

Konkurrensen på elmarknaden skulle kunna förbättras om konsumenter informerades om marknadens uppbyggnad, de olika valmöjligheter som finns samt hur man kan göra prisjämförelser. Trots att elhandelsföretag är skyldiga att ange jämförelsepris vid elprisavtal följs detta inte alltid, vilket försvårar konsumenters valmöjlighet. Möjligheten till prisjämförelser kan förbättras genom att elskatten åläggs elnätsföretagen. Ytterligare en viktig faktor för konsumentinformation är förenkling i t.ex. utformningen av fakturor där fortsatt utveckling bör ske för att göra dessa tydligare. Terminologin inom elbranschen är ett problem för många konsumenter. Exempelvis tror vissa att "elleverantör" betyder "det lokala elnätsföretaget" och att ett byte av elleverantör (dvs. elhandelsföretag) kan påverka kvalitet och säkerhet i kundens elförsörjning. Begreppet orsakar därmed förvirring hos konsumenter både vad gäller företagets roll såväl som kundens rättigheter. Konceptet elleverantör bör förtydligas i lagstiftningen och i information till konsumenter.

Fjärrvärme som består av lokala monopol anses utgöra ett problemområde. Marknaden kännetecknas av betydande problem med kundrärlighet då det i princip inte finns möjlighet att byta fjärrvärmeleverantör samtidigt som byte av uppvärmningsform är förenat med höga kostnader.

Kommuner har också ett ansvar för att förbättra kundrärligheten inom olika sektorer, exempelvis sophantering och inom vård och omsorg. Eftersom kommunen ofta har monopol på sophanteringen är det önskvärt att konkurrens etableras inom sophantering. Inom vård- och omsorgsområdet är det viktigt att införandet av valfrihetssystem sker på ett bra och genomtänkt sätt, där konsumenten informeras om sina valmöjligheter.

Regelverk och tillsyn

Förslaget om en konfliktlösningsregel vid offentlig säljverksamhet på konkurrensutsatta marknader bör kompletteras med möjligheter att pröva stöd till verksamheter som av offentliga aktörer drivs i egen regi samt gynnande av sådan vid upphandling. Utmaningsrätt bör användas av kommuner och landsting så att privata företag bjuds in till att konkurrera med kommunala och landstingsdrivna verksamheter. Uppdragsvillkor skulle dessutom kunna införas där det specificeras vilken typ av avgiftsbelagd verksamhet myndigheten får bedriva. Dessa villkor bör vara öppna för granskning av allmänhet och företag. Inom vård och omsorg borde det mer specifikt utvecklas system där konsumenter kan klaga på de tjänster som vårdinrättningar förmedlar, då denna typ av möjlighet är ytterst begränsade i dagens situation.

Miljöbalken upplevs av många som ett komplicerat regelverk, vars prövning ofta är kostsam med en utdragen handläggningstid vilket sammantaget verkar konkurrenshämmande. För att åtgärda dessa problem skulle en samordning av myndighetstillsynen kunna ske samt en reduktion av anmälnings- och rapporteringskrav. Regelverk gällande vilken typ av bilar som klassificeras som miljöbil bör dessutom förtydligas.

Svartarbete bör motverkas eftersom det medför konkurrensfördelar för de företag som har svart arbetskraft och därigenom lägre kostnader för sin verksamhet. För att åtgärda denna problematik skulle oannonserade kontrollbesök kunna utföras inom berörda branscher. Ett annat sätt är att företag åläggs att specificera utbetald lön samt betald skatt.

Både upphandlare och leverantörer anser att lagen om offentlig upphandling bör förenklas och anpassas till de förutsättningar som finns hos små och medelstora företag. Upphandlingsförfarandet ger höga kostnader för exempelvis myndigheter vilket ett förenklat regelverk skulle kunna motverka. Ett exempel på förenkling är att olika beloppsnivåer skulle kunna användas för olika upphandlingar. Regelverket bör även utvecklas med högre direktupphandlingsgränser och effektiva sanktioner mot otillåtna direktupphandlingar. Dessutom bör upphandlingslagstiftningen kompletteras med talerätt för Konkurrensverket och privata företag.

Det är svårt att få en överblick av de upphandlingar som finns tillgängliga för anbud. Små företag har dessutom ofta inte möjlighet att följa pågående upphandlingar. För att underlätta för företag borde en webbplats inrättas där det är obligatoriskt att publicera alla upphandlingar över en viss specifik summa.

2.2 Konkurrenshinder i småföretag och tillväxtföretag

2.2.1 Regelförenkling

Omfattande och komplicerade regelverk kan verka hindrande för etablering av nya företag och tillväxten i befintliga företag, inte minst för småföretag. Det är därför angeläget att försöka minska den börda som regelverk av olika slag innebär för företagen. När kostnaderna för att följa regelverken minskar, ökar utrymmet att använda tid och pengar till att utveckla företaget. Fler företag medför fler aktörer som kan tävla på marknaden och medverka till en bättre konkurrenssituation.

Mot bakgrund av detta arbetar regeringen med att minska företagens administrativa kostnader för statligt uppsatta regelverk. Nutek är central myndighet i detta arbete genom att vara en resurs för andra myndigheter i deras arbete med regelförenkling (från den 1 april övergår Nuteks verksamhet i Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser). Regelförenkling är ett vitt begrepp som omfattar exempelvis att upphäva lagstiftning, använda alternativ till lagstiftning t.ex. frivilliga överenskommelser, begränsa omfattningen av lagstiftningen för vissa grupper t.ex. småföretag, skriva om krångliga regler så de blir mer lättförståeliga, förenkla den administrativa processen med färre blanketter och minskat uppgiftslämnande från företagen till myndigheterna, ökad samverkan mellan myndigheterna med ökat inbördes uppgiftslämnande, elektronisk kontakt mellan företag och myndigheter och onlinetjänster samt slutligen förkortade handläggnings- och väntetider.

För att understödja arbetet med dessa frågor har regeringen instiftat ett rådgivande organ, Regelrådet, som ska bistå regeringen och myndigheterna i arbetet med regelförenkling i företagen. Regelrådet ska granska utformningen av förslag till nya och ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagens villkor. Regelrådet granskar sedan 1 oktober 2008 all ny lagstiftning för att inget onödigt krångligt tillkommer. Nyttan med ny lagstiftning ska vägas mot kostnaden för företagen.

Regeringen har en handlingsplan med ca 600 förslag om regelförenkling. Detta arbete har hög prioritet och det är regeringens bedömning att målet om att sänka kostnaderna med 25 procent till 2010 är möjligt att uppnå.

Eftersom svenska regler på ett flertal områden bygger på gemenskapsrätten är regelförenklingsarbetet inom EU av stor betydelse för möjligheterna att uppnå förenklade regelverk och minskade kostnader för svenska företag. Kommissionen presenterade hösten 2005 sitt första regelförenklingsprogram och därefter har ytterligare initiativ tagits för att förenkla och modernisera gällande regler. Även inom OECD bedrivs sedan många år ett arbete inriktat på regelförenkling. OECD granskar de olika medlemsländerna och lämnar rekommendationer på hur det nationella regelreformsarbetet skulle kunna förbättras.

2.2.2 Konkurrenshinder för små nystartade företag

Statistiska centralbyrån, SCB, har på Konkurrensverkets uppdrag genomfört en telefonenkät för att undersöka relativt nystartade företags syn på konkurrenshinder. Undersökningen, som presenteras i rapporten *Undersökning om konkurrenshinder*, genomfördes under januari och februari 2009. Frågorna berörde företagets erfarenheter av och synpunkter på konkurrensvillkor och konkurrensfrämjande åtgärder. Ungefär 500 företag ingick i undersökningen. I urvalsramen fanns enbart relativt nystartade företag som också definierats som tillväxtföretag. Huvuddelen var små eller medelstora företag, ca 90 procent hade färre än fem anställda (inklusive arbetande ägare) och ca 85 procent hade en nettoomsättning mindre än fem miljoner kronor 2008.

Frageställningar av intresse var vilka hinder och problem det finns för att starta nya företag och att få verksamheten att expandera. I det följande sammanfattas resultaten av undersökningen.

Drygt tio procent av samtliga nystartade företag hade upplevt problem med konkurrens från offentligt ägda företag under senare år. Av dem som upplevt denna typ av problem ansåg ca 35 procent att problemen var stora eller ganska stora. Knappt tio procent ansåg att de hindrats i sin verksamhet pga. att konkurrerande företag (privata eller offentliga) hade fått ekonomiskt eller annat stöd från stat, kommun eller landsting som de själva inte fått. Ungefär 40 procent av dem som upplevt problem med offentligt stöd betecknade dessa som stora eller ganska stora. Knappt tio procent ansåg också att det fanns brister i regelverk eller tillsyn vad gäller generell konsument-, konkurrens- eller upphandlingslagstiftning. Av dem som upplevt brister i regelverk eller tillsyn ansåg närmare 60 procent att dessa brister var stora eller ganska stora.

Små och nystartade företag kan ibland stöta på problem med att stora etablerade konkurrenter har väl utvecklade rabatt- och bonussystem som binder upp kunderna. Trohetsskapande rabatter kan bl.a. medföra att en presumtiv kund väljer att avstå från, även ett mindre kompletterande, köp från ny en leverantör eftersom det kan innebära kraftigt minskade rabatter på inköpen hos huvudleverantören. Av undersökningen framkom att drygt 15 procent av nystartade företag hade stött på denna typ av problem, och ungefär hälften av dessa företag hade upplevt problemen som stora eller ganska stora.

Skatter och avgifter är vanligen generella och ska påverka alla företag lika. Ibland används skatter och avgifter dock som ekonomiska styrmedel för att styra mot viss typ av produktion och konsumtion. Skatter kan också variera för olika företagsformer, storlek på företag etc. Förutom de önskvärda effekterna av ekonomiska styrmedel bör skatter och avgifter vara konkurrensneutrala och påverka företag verksamma inom samma bransch lika. Utan närmare specifikation av typ av skatt etc. tillfrågades företagen i vilken utsträckning de upplevt att skatter och avgifter belastat deras företag, men inte företag de konkurrerar med. Knappt tio procent uppgav att de upplevt problem med konkurrensnedvridande skatter och avgifter och närmare 75 procent av dessa ansåg att problemen var stora eller ganska stora.

Företagen tillfrågades även om erfarenheterna av olika former av handels hinder, exempelvis handelsbegränsningar i form av tullar, tekniska handelshinder, standarder, miljö- och kvalitetsmärkningssystem, etc. Endast ungefär tre procent av företagen hade upplevt problem eller att deras möjligheter att konkurrera hade påverkats av dessa orsaker. Men de företag som hade haft problem upplevde oftast dessa som stora eller ganska stora.

I undersökningen gavs även möjlighet att med öppna svar beskriva vilka olika typer av hinder för en väl fungerande konkurrens som företagen upplevt. Några av de faktorer som flera av företagen tog upp var följande:

- svartarbete förstör prisbilden och utgör ett stort konkurrensproblem,
- utländsk arbetskraft har andra villkor, det pressar priserna och utgör ett hot mot svenska företag,
- annan beskattning på varor och tjänster inom EU gör det svårt att konkurrera med priser,

- vid offentlig upphandling är det svårt att konkurrera, främst för små företag,
- landstingens monopolverksamhet upplevs som ett problem,
- stora företag har bättre förutsättningar än små, t.ex. lägre kostnader för frakter och förpackningar.

Sammantaget hade drygt 40 procent av företagen upplevt någon form av konkurrenshinder i sin verksamhet. Ungefär 18 procent hade upplevt endast ett konkurrenshinder, 15 procent två hinder, fem procent tre hinder och tre procent hade upplevt fler än tre konkurrenshinder.

När företagen (de som upplevt två eller fler konkurrensproblem) ombads att ange vilka två konkurrenshinder som haft störst negativ effekt för möjligheten att kunna konkurrera med andra företag, föll en övervägande del av svaren (57 procent) på kombinationer med nedan angivna problemområden. Något av dessa problem fanns med i över 95 procent av angivna kombinationer:

- konkurrens från offentliga företag,
- konkurrerande företag har fått stöd från stat, landsting eller kommun,
- problem förknippade med att kunder inte kunde välja att köpa produkter av företaget pga. att man då förlorar rabatter eller bonus från annan leverantör,
- problem angivet i öppet svar (se ovan, främst svartarbete, utländsk konkurrens, skatteregler och offentlig upphandling).

Avslutningsvis undersöktes vilka konkreta förslag det fanns för att förbättra konkurrensvillkoren. Förslag som i någon form återkom från flera företag var bl.a. följande:

- sänk skatter eller arbetsgivaravgifter för små företag
- förenkla eller ändra regelverk och lagar
- harmonisera skatter och avgifter inom EU
- förbättra kontrollen av den svarta arbetsmarknaden
- se över och förenkla reglerna för offentlig upphandling
- stat, landsting och kommuner bör underlätta för fler företag att delta i upphandlingar.

2.2.3 Etablering av och tillväxt i nya företag – ett internationellt perspektiv

Fler företag innebär ett större antal aktörer som kan tävla om konsumenternas preferenser och köpkraft och bidrar därför till bättre fungerande konkurrens på marknaderna. Det är därför angeläget att minimera hindren för etablering av nya livskraftiga företag. Världsbanken försöker sedan några år att med hjälp av ett antal indikatorer följa upp och mäta företagsklimatet i ett stort antal länder. Man mäter varje år bl.a. hur snabbt och enkelt det går att starta ett nytt företag i olika länder. I det följande redovisas delar av resultaten i publikationen *Doing Business 2009*.

Det finns markanta skillnader mellan olika länder beträffande de variabler som Världsbanken inkluderar i sina mätningar – i Nya Zeeland tar det en dag att starta ett nytt företag, i Surinam 694 dagar. De länder som uppvisar de enklaste och kortaste processerna återfinns främst i "västvärlden", alltså Europa, Nordamerika, Japan, Australien och Nya Zeeland. De länder där det tar längst tid att starta nya företag återfinns främst i Afrika söder om Sahara.

Administrativa rutiner vid företagsbildande

De flesta länder arbetar med att göra processen att starta ett nytt företag enklare och snabbare. De mest framgångsrika reformerna som genomförs är att minska kraven på minimikapital, att introducera "one-stop-shops" som slår samman flera procedurer och låter den sökande utföra en större del av det administrativa arbetet själv samt att standardisera dokument och tillåta registrering online. Många åtgärder som kan genomföras är inte kostsamma men ändå verkningsfulla för att göra processen att starta ett nytt företag enklare och billigare. Världsbanken pekar på fördelarna med snabba och enkla förfaranden att starta nya företag och hänvisar till studier som visar att det både kan minska den svarta sektorns storlek och leda till att fler företag startas, vilket i sin tur kan ge fler arbetstillfällen och lägre priser på grund av ökad konkurrens.

Sverige rankas som nummer 30 av 181 länder avseende hur enkelt och snabbt ett företag kan startas. Sveriges position har försämrats från en 22 plats i 2008 års mätning, vilket i huvudsak beror på att andra länder förenklat och förbilligat sina processer medan Sverige inte gjort förändringar som påverkar Världsbankens mätningar. Sverige rankas därmed sämre än exempelvis Danmark (16) och Finland (18) men bättre än Neder-

länderna (51) och Tyskland (102). Om Sverige ska kunna förbättra sin ranking krävs åtgärder för att förkorta handläggningstiden, främst hos Bolagsverket, som för närvarande är ca 14 dagar. Dessutom bör storleken på det kapital som krävs vid etablering av företag minskas.

Långivning

En väl fungerande kreditmarknad är en förutsättning för att entreprenörer ska kunna uppbringa tillräckligt med kapital för att starta nya företag. Världsbanken mäter borgenärers och gäldenärers legala rättigheter samt tillgången och kvaliteten på kreditinformationssystemen. I länder där säkerställande lagstiftning och fungerande kreditregister finns på området är banker och andra kreditinstitut generellt sett mer benägna att bevilja lån. Det underlättar i sin tur för att fler företag kan starta och agera på olika marknader vilket gynnar konkurrensen.

Under de senaste fyra åren har det genomförts totalt 34 reformer som stärkt borgenärers och gäldenärers legala ställning i 27 länder världen över, samt 88 reformer som förbättrat kreditinformationssystemen i 61 länder. Stora skillnader föreligger mellan de av Världsbanken undersökta länderna, där de länder som rankas högst på indexet över legala rättigheter för borgenärer och gäldenärer är Hongkong, Malaysia och Singapore medan främst länder i Afrika rankas lägst. Vad gäller kreditregister ligger de västliga ekonomierna i topp med 100-procentig täckning av befolkningen, medan återigen länder i Afrika rankas lägst.

Sverige rankas på plats 68 av 181 som en av de sämsta av de västliga ekonomierna vad gäller de långivningsvariabler som används i undersökningen. Det ska jämföras med länder som Danmark och Tyskland (båda 12), Finland (28) och Nederländerna (43). Motsvarande mätning under 2008 rankade Sverige på plats 36, trots sämre uppmätta värden på de undersökta variablerna. Orsaken till den försämrade rankingen är således att förhållandena för långivning har varit desamma i Sverige, medan förbättringar genomförts i andra länder. Sveriges dåliga värden vad gäller långivning visar på en tydlig förbättringspotential, vilket kan vara angeläget inte minst mot bakgrund av den rådande globala ekonomiska nedgången.

Konkursregler

Effektiva konkursregler gör att borgenärer kan vara säkrare på att få sina investerade pengar tillbaka och blir därmed mer benägna att låna ut pengar.

Bra konkursregler medför tre saker. De stödjer och återställer livskraftiga företag och avvecklar olönsamma sådana. De har som mål att maximera värdet som erhålls av borgenärer, aktieägare, anställda och andra inblandade genom att antingen vända företaget på rätt köl igen, sälja det eller avveckla det, beroende på vad som ger det största totala värdet för de inblandade. De skapar slutligen ett system som möjliggör en tydlig rangordning av borgenärerna. Länder med lagar som tillmötesgår dessa mål uppnår en högre återvinningsprocent än länder utan motsvarande regler, företag som riskerar konkurs blir i större utsträckning sålda i sin helhet eller reorganiserade snarare än sålda bit för bit, samt borgenärer ges större inflytande i konkursprocessen, exempelvis vid utnämningen av de personer som ska administrera konkursboet.

Enligt Världsbankens undersökning har utökat inflytande i konkursprocessen till borgenärer varit den vanligast förekommande reformeringen inom OECD-länderna under de senaste fem åren. Reformen medför en snabbare process samt större sannolikhet att företaget kan leva vidare i någon form. Att införa eller strama åt tidsramar för konkursprocessen har också varit ett verktyg som införts i ett antal länder. Tiden för att slutföra en konkursprocess varierar enligt undersökningen från 0,4 år (Irland) till 10 år (Indien).

Sverige rankas som nummer 18 (rank 19 år 2008) av de 181 undersökta länderna avseende konkursprocessens effektivitet. Med det ligger Sverige en bit efter ett flertal jämförbara länder som Finland (5), Danmark (7) och Nederländerna (10) men rankas bättre än t.ex. Tyskland (33). För att rankas högre behöver Sverige bl.a. vidta åtgärder för att minska tiden det tar att fullfölja en konkursprocess, som tar i genomsnitt två år medan det exempelvis i Finland tar mindre än ett år.

2.3 Djupintervjuer med näringslivsföreträdare

För att få en uppfattning om synen på konkurrensförhållanden m.m. i Sverige har Konkurrensverket uppdragit åt företaget Gesec, redaktör Gunnar Ljunggren, att genom djupintervjuer inhämta synpunkter från ett antal aktörer inom det svenska näringslivet.

I intervjuerna har Ljunggren försökt fånga näringslivsaktörernas generella syn på konkurrens, vilka konkurrenshinder de stött på och vilka förslag de har till förbättringar. De intervjuade kommer från olika branscher och har

olika bakgrund. Traditionella ägare finns representerade, entreprenörer och anställda chefer. Totalt har 16 intervjuer spridda över flera branscher genomförts. Antalet intervjuer är alltför begränsat för att kunna ge underlag för mer långtgående och generella slutsatser. Lämnade synpunkter kan dock ses som intressanta inlägg från nu aktiva näringslivsrepresentanter. Förmedlade synpunkter och förslag stämmer relativt väl överens med de synpunkter Konkurrensverket får sig till del i löpande kontakter med näringslivet och även med liknande undersökningar som Konkurrensverket tidigare genomfört. Här redovisas några av de synpunkter som framkom under intervjuerna och som har karaktären av mer generella synpunkter inom konkurrensområdet

I stort förmedlar de intervjuade företrädarna för näringslivet en samstämmig uppfattning om konkurrens. Konkurrens är nödvändig som drivkraft i samhället och företrädarna betonar att företag måste styras och kontrolleras i konkurrensfrågor. De har i de flesta fall uppfattningen att konkurrensen på de marknader där de köper sina egna insatsvaror och tjänster är bristfällig, men menar generellt att de själva verkar på starkt konkurrensutsatta marknader.

Företag eftersträvar, vilket är naturligt, en så svag konkurrens som möjligt på sin egen marknad. Flera av de intervjuade menar därför att många företagsuppköp har som huvudsakligt, ofta enda, syfte att "köpa bort" konkurrens. Det påtalas att det normalt är mycket lönsamt att betala ett högt pris för det lilla företaget, för att slippa priskonkurrens. Flera företrädare ser av denna anledning skäl för en stramare reglering av förvärv och uppköp. Ett radikalt förslag som framförs är att vända bevisbördan vid företagsaffärer där stora företag köper upp mindre, dvs. att företagen då skulle tvingas bevisa att ett uppköp eller en sammanslagning är samhälls-ekonomiskt effektiv, för att affären skulle godkännas. Det poängteras även att det måste finnas tydliga regler för hur dominerande företag får agera samt att det är nödvändigt med en stark och kompetent tillsyn från Konkurrensverket.

Konkurrens anses avgörande, inte bara för konsumentvärdet, utan också för dynamiken och drivkraften för utvecklingen framåt. En person menar att "utan konkurrens får det dåliga vara kvar". Några av näringslivsföreträdarna menar att konkurrensen har sparat och kan spara mycket pengar åt konsumenterna och skattebetalarna. Exempelvis anses konkurrensutsatt vård kunna sänka kostnaderna med 20-30 procent samtidigt som kvaliteten

väsentligt kan förbättras. Sammantaget bedöms det av intervjupersonerna finnas potential för att spara flera 10-tals miljarder kronor per år. Erfarenheterna från bl.a. den privata driften av S:t Görans sjukhus ligger bakom dessa bedömningar.

Flera av företrädarna har synpunkter på lagen om offentlig upphandling. Många menar att lagstiftningen är för stelbent och att den rent av kan få motsatt effekt. De offentliga köparna riskerar kanske inte att få betala ett för högt pris, men i vart fall att få "fel" produkt. Det fokuseras mer på att göra rätt enligt regelverket än på att köpa rätt system med rätt funktionalitet i rätt tid. Vid upphandlingar anses nämligen diskussionen med köparen ofta hamna på frågor som pris, leveranstider, skadestandsfrågor etc., i stället för frågor av minst lika stor vikt, såsom hur systemet ska fungera under lång tid. Upphandlingsreglerna anses vara alltför detaljreglerande.

2.4 Studie av konkurrensförhållandena på några marknader

Konkurrensverket har gett i uppdrag åt konsultföretaget Copenhagen Economics (2009a) att göra en kartläggning och analys av viktiga hinder för en effektiv konkurrens i Sverige. I uppdraget ingick att identifiera några marknader som är särskilt problematiska i detta avseende, s.k. "problem markets". Analysen skulle innehålla en jämförelse av svenska förhållanden med andra länder, med avseende på förutsättningarna för en effektiv konkurrens inom dessa marknader. I uppdraget ingick att så långt möjligt lämna förslag till åtgärder som skulle kunna undanröja identifierade hinder för en effektiv konkurrens. Kartläggning och analys skulle framför allt ta utgångspunkt i vilka hinder som finns för marknadstillträde samt hur olika regelverk påverkar förhållandena på aktuella marknader.

Copenhagen Economics har analyserat tre marknader: banktjänster för privatpersoner, dagligvaruhandeln och produktion av byggmaterial. Inom uppdraget identifierades ett antal tidigare framförda liksom nya förslag till förbättring av konkurrensen. Förslagen bygger på undersökningar av hur konkurrensen fungerar vilka gjorts med hjälp av konkurrensindikatorer och genom att analysera särskilda karaktäristika hos produkterna på de tre marknaderna. Gemensamt för de tre marknaderna är bl.a. att de har pekats ut av de nordiska konkurrensmyndigheterna som marknader med konkurrensproblem, främst för att de kännetecknas av fåtalsdominans och ett stort inslag av offentlig reglering. Marknaderna har därtill stor betydelse för konsumenterna.

Huvudslutsatsen är att det på alla tre marknader finns tecken på att konkurrensen kan fungera bättre. Men det finns inte någon mirakelmedicin för att snabbt avhjälpa problemen och i rapporten förs alltså inte fram några enskilda åtgärder som skulle kunna leda till omedelbara och betydande förbättringar av konkurrensen.

Det konstateras dessutom att produkternas speciella egenskaper skapar naturliga begränsningar för konkurrensen. Olika typer av offentlig reglering kan även påverka konkurrensen. Men dessa regleringar ska även tillgodose andra behov i samhället, t.ex. konsumentssäkerhet, och kan därför inte enbart fokusera på att öka konkurrensen.

I rapporten identifieras dock en rad åtgärder som på sikt kan vara gynnsamma för konkurrensen och ge högre produktivitet, större variation i utbudet och bättre produkter till rimliga priser. Förslagen riktar sig huvudsakligen mot att reducera inträdeshinder och att öka rörligheten på marknaderna, ofta genom att skapa större transparens för konsumenterna. I det följande sammanfattas rapportens problemanalys och förslag. Några av förslagen återfinns bland de som Konkurrensverket presenterar inom detta regeringsuppdrag.

Banktjänster för privatpersoner

Bankmarknaden uppvisar flera tecken på begränsad konkurrens. De tre största bankerna har nästan 80 procent av marknaden, lönsamheten är hög jämfört med resten av EU och konsumenter i Sverige byter bank mer sällan än i övriga EU. Det finns dock förklaringar till att konkurrensen inom banktjänster till privatpersoner är begränsad.

För det första tjänar såväl banker som konsumenter på långa kundrelationer eftersom det underlättar bankernas riskvärdering av låntagarna vilket kan göra det lättare för många konsumenter att få lån beviljade.

För det andra leder stordriftsfördelar till att nya banker har svårt att komma in på marknaden. Slutligen är väl fungerande banker avgörande för samhällsekonomin. För att säkra stabilitet är banker därför föremål för en rad regleringar vilket i viss mån begränsar bankernas konkurrensmöjligheter. Sammantaget betyder dessa produkttegenskaper och regleringar att det är svårt att öka konkurrensen på marknaden för banktjänster till privatpersoner.

I rapporten identifieras ett antal åtgärder som kan öka konkurrensen på bankmarknaden. Dessa syftar främst till att öka mobiliteten och sänka inträdeshindren för nya banker. Störst möjligheter att öka mobiliteten finns på efterfrågesidan. Det handlar dels om åtgärder för att underlätta byte av bank (funktionsportabilitet och kreditregister) och dels om att öka transparensen för konsumenterna (årliga kostnadssammanställningar). Slutligen finns det möjligheter för en förbättrad internationell konkurrens om det blir enklare för svenska medborgare att använda sig av utländska banker. Detta kräver förmodligen åtgärder på EU-nivå.

Dagligvaruhandeln

Inom dagligvaruhandeln syns flera tecken på begränsad konkurrens. De fyra största kedjorna representerar mer än 90 procent av marknaden och marknadsandelarna är relativt stabila över tiden. Dessutom indikerar priserna begränsad konkurrens – det finns såväl regionala prisskillnader som prisskillnader mot flera jämförbara länder inom EU. Det finns även tecken på låg pristransparens.

Konkurrensmönstret kan till stor del förklaras av produkternas egenskaper. Dagligvaruhandeln kännetecknas av stordriftsfördelar i distribution och inköp. Detta ger en naturlig tendens till hög koncentration. Konsumenternas önskan att minimera resandet mellan hemmet och butiken leder till att konkurrensen främst försiggår mellan butiker på en lokal marknad. Konsumenternas behov av en effektiv tidsanvändning skapar dessutom ofta en efterfrågan på att kunna göra alla dagligvaruinköp i en enda butik. Därmed är det priset på "hela matkorgen" som är relevant för konsumenterna. Det är emellertid svårt för konsumenterna att själva jämföra priser på individuella matkorgar med många produkter – vilket ger låg transparens.

I rapporten föreslås ett antal åtgärder som kan minska inträdeshindren för nya butiker och skapa bättre transparens på efterfrågesidan. Tillståndsgivningen till bra butikslägen behöver förbättras. En möjlighet är att lagstiftningen justeras för att öka möjligheterna för nya aktörer att kunna ställa krav på myndigheterna att använda marken så att konkurrensen på dagligvarumarknaden främjas. En annan möjlighet är att kommunerna ska ge konkurrensintresset i planeringen av handeln ökad vikt för att främja ett varierat utbud och en effektiv konkurrens i såväl pris-, kvalitets- som servicedimensionen.

På efterfrågesidan kan prisportaler och märkningsbestämmelser bidra till att öka transparensen för konsumenterna. Detta kan öka mobiliteten och få flera konsumenter att byta till butiker med bättre erbjudanden. Stimulans av kompletteringshandeln kan vidare skärpa konkurrensen i kvalitetsdimensionen.

Produktion av byggmaterial


Produktion av byggmaterial karaktäriseras av hög koncentration och mycket låg mobilitet. För flera produkter står de fyra största företagen för mer än 90 procent av försäljningen och marknadsandelarna är mycket stabila. Dessutom ökar produktiviteten långsamt.

Produkternas egenskaper leder till naturliga begränsningar av konkurrensen. På utbudssidan finns stordriftsfördelar som naturligt leder till en högre grad av koncentration. På efterfrågesidan är byggmaterial i stor utsträckning komplementära produkter och det är därför viktigt att olika byggmaterial passar ihop med varandra.

Regleringen har också betydelse för konkurrensen. EU-standardisering har undanröjt de flesta formella inträdeshinder och främjar därmed möjligheterna för importkonkurrens. Svenska miljökrav kan dock i viss grad begränsa möjligheterna för importkonkurrens.

En rad åtgärder som särskilt kan öka importkonkurrensen och mobiliteten på efterfrågesidan samt öka konkurrensen föreslås. På utbudssidan bedöms importkonkurrensen kunna ökas med ett remissförfarande för nya frivilliga standarder, så att standarder inte skapar onödiga handelshinder.

Mobiliteten kan ökas genom bättre offentlig upphandling av byggmaterial vilket kan bidra till stärkt importkonkurrens. Dessutom kan en insats mot konkurrensskadliga rabatter säkerställa att rabatter inte används till att hindra nya konkurrenter från att etablera sig på den berörda marknaden.



3 Konkurrencens og velfærd

Konkurrens och välfärd

3.1 Så påverkar konkurrensen välfärden

Konkurrens är i grunden en tävlan mellan företag om kundernas förtroende och köpkraft. För konsumenterna innebär konkurrens en möjlighet att välja mellan olika alternativ som kan tillfredsställa ett visst behov. Eftersom producenternas ekonomiska framgång är beroende av att konsumenterna föredrar deras produkt framför konkurrenternas, kommer konsumenternas val att påverka producenternas beteenden. Den mest omedelbara effekten är att de konkurrerande företagen anstränger sig för att ge mest värde för pengarna, exempelvis i form av låga priser eller hög kvalitet.

En viktig effekt av fungerande konkurrens är att varje företag som verkar på en konkurrensmarknad måste hushålla med sina resurser för att sänka kostnaderna för att därigenom kunna erbjuda bra produkter till låga priser. De företag som inte lyckas slås ut från marknaden. Den press som detta innebär bidrar till en effektiv resursanvändning och främjar den ekonomiska tillväxten. På marknader där konkurrensen är svagare kan det däremot vara svårt att uppnå sådan press. Produktiviteten är därför som regel lägre än på marknader med fungerande konkurrens.

Sambandet mellan ekonomisk effektivitet och en fungerande konkurrens har belagts i såväl teoretiska som empiriska analyser (se OECD, 2002). Medvetenheten om konkurrensens betydelse för konsumenternas välfärd och den ekonomiska tillväxten har under senare år ökat. Flera länder inom OECD har under de senaste två decennierna genomfört omfattande regelreformer på flera marknader. Utvärderingar av dessa reformer bekräftar att ökad konkurrens leder till ökad produktivitet, större konsumentöverskott och högre ekonomisk tillväxt. Denna process kan emellertid ta relativt lång tid.

Konsumenternas möjlighet att välja mellan olika alternativ kan även ha en styrande effekt på produktionens inriktning över tiden. Eftersom konsumenternas efterfrågan och önskemål förändras kontinuerligt, måste säljarna ständigt erbjuda nya produkter för att nå långsiktig framgång. Konkurrenttrycket fungerar därmed också som en drivkraft för förnyelse av produktutbudet. De företag som gjort bättre marknadsbedömningar än andra av

vad konsumenterna efterfrågar, inbegripet nödvändiga investeringar, kommer att kunna uppvisa högre vinster och vice versa.

Att det finns ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitetstillväxt till följd av innovationer, har belagts i ett flertal empiriska studier (se OECD, 2005). Den maximala produktionsvolymen bestäms av den produktionsteknik som företaget använder. I ett längre perspektiv förbättras ofta denna genom innovationer, vilket innebär att en större volym kan produceras givet insatsfaktorerna. Nationalekonomisk forskning visar att långsiktiga konkurrensvinster i de flesta fall är större än de kortsiktiga, såsom att priset pressas ned mot kostnaden. Konkurrens har även bestående och långsiktiga effekter i ekonomin, genom att mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag. Den långsiktiga konkurrenskraften i ett land stärks därmed liksom företagets förmåga att hävda sig på internationella marknader.

3.2 Konkurrensen påverkas av marknadsförhållandena

En viktig förutsättning för att konkurrensen ska kunna fungera väl är att det inte finns några betydande hinder för nya företag att träda in på marknaden eller att antalet företag redan är tillräckligt stort, vilket varierar från fall till fall. På marknader som enligt ekonomisk teori betecknas som perfekt konkurrens har företagen ingen möjlighet att påverka priset och det är inte möjligt för företagen att göra några övervinster. För detta krävs, förutom avsaknaden av inträdes hinder för företagen, att produkterna är identiska och att konsumenterna har fullständig information om bl.a. produkters priser och egenskaper. Enbart de företag som utnyttjar resurserna effektivt kommer att finnas kvar på marknaden. Villkoren för perfekt konkurrens är dock som regel inte uppfyllda i praktiken. Marknadsformen bör främst betraktas som en jämförelsenorm. Eftersom en sådan marknad är effektiv i alla avseenden kan den ses som en jämförelsenorm som kan användas för att ge vägledning om åtgärder för att stimulera konkurrensen på olika marknader.

Eftersom konkurrens begränsar företagets möjligheter att göra övervinster, är en fungerande konkurrens inte självklart önskvärd för säljarna på en marknad. Säljarna på en marknad har i stället ett ekonomiskt intresse av att sätta konkurrensen ur spel. Ett sätt att göra detta är att konkurrera ut medtävlarna för att till slut uppnå en ensamställning, dvs. få monopol. I motsats

till en situation där det råder perfekt konkurrens har en monopolist möjlighet att ta ut övervinster genom att själv besluta om vilket marknadspris som ska gälla. Detta innebär att produktion och konsumtion kommer att vara mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Dessutom finns risk för att kostnadseffektiviteten blir otillräcklig i ett monopol eftersom det kan vara svårt att utveckla starka incitament för detta i en organisation som saknar konkurrens. I de fall en uppnådd monopolställning, av olika skäl, inte kan utmanas av andra aktörer utan blir långvarig leder det till en försämrad välfärd för konsumenterna genom bl.a. högre priser.

Om den produktionsnivå där skalfördelarna upphört överstiger hela marknadens efterfrågan, så är marknaden ett naturligt monopol. På en sådan marknad är det i princip mer kostsamt att dela upp produktionen mellan två företag än att låta ett enda företag svara för hela produktionen. Naturliga monopol är mer sannolika att uppstå i nätverksbranscher som kräver stora investeringar i infrastruktur. Kännetecknande för dessa branscher är att de fasta kostnaderna är höga medan de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är låga. Förhållandena kan dock variera betydligt mellan branscher. Exempelvis är kapitalkostnadernas andel av de totala kostnaderna betydligt mindre för exempelvis produktion av posttjänster än för andra nätverksbranscher som el och tele.

Även om en marknad är ett naturligt monopol kan det vara motiverat att låta flera företag konkurrera på marknaden. Detta är fallet om de positiva effekterna av ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en större produktionskostnad. Konkurrens ger förbättrade incitament till kostnads-kontroll, vilket kan medföra att de faktiska kostnaderna blir mindre då det finns fler än ett företag på marknaden trots att det finns outnyttjade skalfördelar. Konkurrens kan också främja innovationer och bidra till dynamisk selektion, dvs. generera dynamiska och inte enbart statiska effektivitetsvinster. Att detta är fallet framgår av branschbeskrivningarna i denna rapport.

Över tiden påverkas dessutom inslaget av naturligt monopol i infrastrukturen av den tekniska utvecklingen och därmed påverkas även marknadsförutsättningarna. Även en ökad efterfrågan inverkar på möjligheterna för nya företag att träda in på marknaden. Den utveckling som skett inom nätverksbranscher visar att inslaget av naturligt monopol i infrastrukturen successivt får en allt mindre betydelse. Detta innebär i sin tur att förutsättningarna ökar för att etablerade företag (f.d. monopolföretag) möter konkurrens; antingen i produktionen, i distributionen eller i båda dessa verk-

samhetsdelar. De regelreformer och liberaliseringar som ägde rum i Sverige under 1990-talet har haft en viktig del i denna utveckling.


Från en monopolistisk konkurrensmodell kan de båda marknadsformerna perfekt konkurrens och monopol härledas som specialfall. Vid monopolistisk konkurrens finns det ett stort antal säljare som tillverkar produkter som är nära, men inte perfekta substitut. Det enskilda företaget antas ta övriga företags priser som givna och sätta priset så att vinsten maximeras, dvs. företaget tillverkar den kvantitet vid vilken marginalintäkten¹ är lika med marginalkostnaden².

En annan marknadsform som är vanligt förekommande i Sverige är oligopol, eller fåtalskonkurrens. Kännetecknande för fåtalskonkurrens är att det råder ett ömsesidigt beroende mellan företagen som de tar hänsyn till i sina beslut. Under sådana förhållanden kan interaktionen mellan företagen bli mycket invecklad och beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan utfallet på en oligopolmarknad variera kraftigt. Exempelvis kan två företag (duopol) konkurrera så intensivt att utfallet i princip blir det samma som på marknader med perfekt konkurrens. Mycket talar dock för att konkurrensen i stället kommer att kunna begränsas genom olika överenskommelser, uttalade (explicita) eller outtalade (implicita), som gör det möjligt för företagen att få större vinster än om de hade konkurrerat mot varandra.

Beroende på de särskilda förhållanden som råder på en marknad, kan konkurrensen vara stark eller svag. Konkurrensen tenderar exempelvis att vara hårdare ju fler företag som finns på marknaden och ju lägre etableringshindren är. Eftersom det ofta är nya företag som sätter press på etablerade företag och sporrar dem till att bli mer effektiva och serviceinriktade, är det väsentligt att det finns goda förutsättningar för nya aktörer att träda in på marknaden. Konkurrensen främjas också av att kundörligheten är god och att konsumenterna har möjlighet att välja mellan olika företags produkter. För att konkurrensen ska fungera väl är det därför viktigt att det inte är alltför kostsamt för kunderna att söka efter information och byta leverantör. Gällande regelverk och institutionella förhållanden är exempel på andra faktorer som påverkar konkurrensen och konkurrenstrycket på marknader.

¹ Marginalintäkten är den förändring av totalintäkten som erhålls när den försälda kvantiteten förändras med en enhet.

² Marginalkostnaden är den förändring av de totala kostnaderna som uppkommer då produktionen ökar med en enhet.



4 Faktorer av betydelse för konkurrens

Faktorer av betydelse för konkurrens

Konkurrensen, dvs. utfallet på en marknad, påverkas av många faktorer. Exempel härpå är offentliga regleringar, importrestriktioner, legitimationskrav och patent, in- och utträde av nya företag, produktivitetsutveckling, förändringar i konsumtionens sammansättning. Näringsgrenar kan även karakteriseras av betydande in- eller utträdeskostnader.

Konkurrensen tenderar att vara hårdare ju fler företag som finns på marknaden och ju mindre etableringströsklarna är. När konsumenterna är väl-informerade och har goda möjligheter att välja mellan olika företags produkter främjas också konkurrensen.

I avsnittet redogörs inledningsvis för olika slag av inträdesbarriärer. I avslutning till detta följer en genomgång av indikatorer som kan användas för att bedöma konkurrenstryck. Därefter jämförs prisnivåer för olika kategorier av produkter mellan länder och orsaker till prisnivåskillnader diskuteras. Kapitlet avslutas med en beskrivning av den privata konsumtionens sammansättning och hur den har förändrats under perioden 1995-2008.

Inträdesbarriärer

Möjligheten för företag att träda in på marknader är av stor betydelse när det gäller att analysera om företag kan utöva marknadsmakt. Om andra företag kan träda in på marknaden eller om etablerade företag kan expandera produktionen så kan ett företag inte utnyttja sin marknadsmakt, i varje fall inte på lång sikt. Samtidigt kan det ta lång tid innan nya företag får fotfäste på marknaden och på allvar kan utmana etablerade företag. För att bedöma välfärdseffekterna av inträdesbarriärer är det därför nödvändigt att ha en uppfattning om hur lång tid det skulle ta innan marknadspriset närmade sig det pris som skulle råda under konkurrens.

I vilken utsträckning en investering utgör en irreversibel kostnad, dvs. en kostnad som inte kan ge något ekonomiskt utbyte om företaget (efter ett inträde) skulle tvingas att lämna marknaden, påverkar intresset av att träda in på en marknad. Inom vissa branscher kan det krävas betydande investeringar i maskiner och annan utrustning för att bedriva verksamhet. Om denna utrustning snabbt minskar i värde och vid en senare tidpunkt helt saknar värde på en andrahandsmarknad, bidrar detta till att minska intres-

set för inträde. På vissa marknader kan det krävas omfattande marknadsföring för att ta sig in och konkurrera. Marknadsföringskostnader är delvis irreversibla kostnader. Andra exempel utgörs av investeringar i human kapital såsom rekryterings- och utbildningskostnader. Utgifter för forskning och utveckling som inte genererar någon alternativ användning hör också till denna kategori. Vidare kan nämnas utgifter som företag har för att anpassa verksamheten till offentliga regleringar. I flertalet empiriska studier har visats att sådana kostnader har betydande inverkan på hur branscher utvecklas (OECD, 2006).

Det kan även finnas andra kostnader för att lämna en marknad, exempelvis i form av avgångsvederlag till personalen, kostnader för att fullgöra avtal med leverantörer och kunder samt kostnader för att "städa upp efter sig". Exempel på branscher med betydande utträdeskostnader är el-, gas- och värmeförsörjning samt petroleumindustri. För företag verksamma inom dessa branscher finns betydande "städningkostnader", t.ex. för kärnkraftverk och oljeraffinaderier. Betydande kostnader för att lämna en marknad verkar klart hämmande på nyetablering av företag.

Intresset av att träda in på en marknad påverkas även av hur etablerade företag kan väntas agera vid ett eventuellt inträde. Ju hårdare konkurrensen kan förväntas bli, desto mindre attraktivt är det att träda in. Det är nämligen inte de etablerade företagens vinster före inträdet utan konkurrensen efter inträdet som avgör hur pass starka incitamenten är för nya företag att träda in på marknaden. Det är inte troligt att ett etablerat företag skulle vara överksam och nöja sig med den marknadsandel som skulle bli över. Ett förväntat aggressivt agerande av ett etablerat företag, genom exempelvis kraftiga prissänkningar, kan göra inträde mindre attraktivt eller t.o.m. verka avskräckande. Exempel på branscher där kraftiga prissänkningar skett från etablerade företag vid inträde är marknaden för inrikesflyg, postmarknaden och marknaden för järnvägstransporter.

I realiteten finns det inga marknader som är helt utan inträdeshinder, även om dessa kan vara mer eller mindre betydande. Inträdeshinder kan vara av olika slag, exempelvis legala, strukturella eller strategiska. Detta inverkar i sin tur på företagens möjligheter och incitament att träda in på en marknad.

Legal hinder kan ha sin grund i lagstadgade monopol, exklusiva licenser eller patent. Vidare kan det krävas tillstånd av olika slag för att kunna bedriva verksamhet. Under 1980- och 90-talen genomfördes i olika länder i

Europa ett stort antal reformer och liberaliseringar av olika produktmarknader som tidigare av bl.a. legala skäl varit skyddade från konkurrens, vilket i sin tur innebar att nya entreprenörer kunde utmana de etablerade aktörerna. En allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan och en ökad internationalisering ändrade påtagligt marknadsförutsättningarna i de nätverksbranscher som tidigare klassades eller betraktades som naturliga monopol och som därför enligt många inte kunde konkurrensutsättas. Under de senaste dryga 20 åren har betydande förändringar skett inom EU, om än i varierande omfattning inom olika nätverksbranscher samt mellan olika länder. I Sverige har sedan 1990-talet flera marknader öppnats för konkurrens, exempelvis post- och telemarknaden där konkurrensen från nya aktörer lett till prispress och utveckling av nya produkter. Ett pågående reformarbete kommer under de närmaste åren att leda till att nya marknader öppnas för konkurrens. Det gäller bl.a. olika delar av hälso- och sjukvårdsområdet, apoteksmarknaden och järnvägsmarknaden. Samtidigt kvarstår andra hinder för utvecklingen av väl fungerande marknader. Det gäller bl.a. olika slag av restriktioner för nya företag att kunna träda in på marknader, vilket exempelvis är fallet för elmarknaden.

Inträdesbarriärer kan även uppkomma till följd av olika slag av handels hinder såsom tullar, nationella produktkrav och olika former av standarder. Här finns exempel inom byggsektorn där det ännu inte finns gemensamma regler för byggmaterial på den inre marknaden. Med undantag för vissa viktiga områden på den inre marknaden, bl.a. jordbrukssektorn där EU:s jordbrukspolitik oundvikligen ger upphov till en rad handelshinder, pågår arbetet med att undanröja konkurrenshinder av mer horisontell art på varuområdet och inom tjänstesektorn. Vad gäller varuområdet avser det s.k. varupaketet att förbättra tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande och harmonisering av medlemsstaternas regler om ackreditering och marknadskontroll. Inom tjänstesektorn syftar genomförandet av tjänstedirektivet till en bättre fungerande konkurrens.

Strukturella inträdesbarriärer sammanhänger med grundläggande efterfråge- och kostnadsförhållanden, t.ex. skalfördelar i produktionen eller förekomsten av nätverkseffekter. Detta är som regel fallet i s.k. infrastrukturbranscher som el och tele där de fasta kostnaderna är betydande medan de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är små. När det råder betydande stordrifts- och samproduktionsfördelar – vilket ofta är fallet inom nätverksbranscher – kan detta påtagligt begränsa nya företags möjligheter att träda

in på marknaden och (effektivt) konkurrera med de etablerade företagen. Stordriftsfördelar råder så länge som genomsnittskostnaden för en produkt blir mindre för varje ytterligare producerad enhet. Samproduktionsfördelar mellan två produkter, t.ex. A och B, innebär att det är billigare att producera A och B i samma företag än att dela upp produktionen på två företag.

Strategiska inträdeshinder har att göra med taktiska ageranden av etablerade (dominerande) företag, i vissa fall i direkt syfte att motverka inträde eller att begränsa möjligheterna för dem som träder in att expandera. Strategiska barriärer är ofta svårare att kvantifiera än strukturella. Exempel på strategiska förfaranden är överprissättning och marginalklämning (av dominerande företag) vilket beskrivs närmare nedan. Det kan också ligga i företags intresse att söka binda upp kunder, vilket exempelvis kan ske genom rabatterbjudanden och olika slag av bonusprogram.

Andra exempel är exklusivavtal och olika slag av certifieringskrav som etablerade företag enats om samt kontroll av olika distributionskanaler. Ju mer av marknadsefterfrågan som ett etablerat företag har exklusiv rätt att tillgodose, desto mindre sannolikt är det att (nya) företag försöker träda in på marknaden. Ett extremfall föreligger när ett företag tecknat kontrakt om att svara för 100 procent av leveranserna till varje kund på marknaden. Om avtalen löper för en lång tidsperiod och endast en bråkdel av avtalen förnyas varje år är intresset för att träda in på marknaden litet. Motsvarande scenarios kan uppkomma för det fall det är nödvändigt att anlita distributörer för leveranserna samtidigt som en stor andel av distributörerna ingått avtal med det etablerade företaget. Men även om dessa båda vertikala relationer motverkar inträde kan sådana arrangemang vara motiverade och leda till välfärdsvinster för samhället. Exempelvis kan exklusivavtal som innebär att en återförsäljare ges ensamrätt att representera ett visst märke av elektriska hushållsapparater inom en stad eller ett distrikt ge varje återförsäljare incitament att svara för information om och service för en produkt. Att sådan service och information kan tillhandahållas är en välfärdsvinst för samhället och servicen skulle kanske inte ha kommit till stånd om återförsäljaren inte hade haft ensamrätt på försäljningen inom ett distrikt.

Ett annat intressant exempel är marknadsföring som kan leda till samhälls-ekonomiska vinster genom att ge konsumenterna ökad information om produkter, dvs. minska deras sökkostnader. Samtidigt kan alltför mycket marknadsföring av etablerade företag utgöra ett betydande inträdeshinder

om nya företag måste avsätta lika mycket resurser på marknadsföring för att få konsumenterna att köpa deras (nya) produkter.

Tillträde till infrastruktur

Inom många branscher kan tillträde till infrastruktur av olika slag och villkoren för detta vara av avgörande betydelse för att konkurrensen ska fungera väl. Detta har särskilt varit fallet för de s.k. nätverksbranscher som successivt öppnats för konkurrens under 1990-talet. Exempel härpå är bankmarknaden, marknaden för inrikesflyg, telemarknaden, postmarknaden och elmarknaden. I Konkurrensverkets rapport *Infrastruktur och konkurrens* (2009) redogörs för olika egenskaper hos infrastrukturmarknader och orsaker till konkurrensproblem inom dessa marknader.

Ett centralt problem från konkurrenssynpunkt uppstår om den tidigare monopolisten både kontrollerar den strategiska infrastrukturen (flaskhalsen) och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden i konkurrens med nya företag. Det kan visas att det vertikalt integrerade och tillika dominerande företaget under vissa förutsättningar kommer att vilja utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden. Genom att exempelvis sätta avgiften för utnyttjande av infrastrukturen tillräckligt högt kan infrastrukturägaren eliminera befintliga konkurrenter eller hindra nya aktörer från att träda in på marknaden. Graden av substituerbarhet mellan dominantens och konkurrenternas produkter är av stor betydelse för utfallet. Ju mer likartade produkterna är, desto mindre intresse har infrastrukturägaren att upplåta infrastrukturen åt konkurrenter.

När produkterna är väldigt lika finns det mycket som talar för att det dominerande företaget, vid leverans, kommer att skapa en s.k. klämeffekt genom att ta ut avgifter för tillträde till infrastrukturen som överstiger den faktiska kostnaden för tillträdet. På en reglerad marknad är det svårare att ta ut avgifter som överstiger den faktiska kostnaden, eftersom dominanten som regel måste motivera nivån på avgiften. Dominanten har dock möjligheter att öka kostnaden för konkurrenter genom att inte erbjuda varje tjänst separat utan endast som ett paket av olika tjänster (*eng.* *bundling*). Konkurrenterna kan då tvingas köpa fler tjänster än vad som egentligen är nödvändigt för att kunna konkurrera, vilket innebär att de kan drabbas av onödigt höga kostnader.

Inom området elektronisk kommunikation har det förekommit, och förekommer, ett förhållandevis stort antal tvister och rättsfall som gäller villkoren för tillträde till TeliaSoneras accessnät. Inom detta område liksom exempelvis energiområdet finns särreglering för att underlätta tillträde till infrastruktur som i princip inte är möjlig att duplicera.

Särregleringen kan ofta vara utformad så att det finns en skyldighet för dominanten att erbjuda konkurrenter tillträde till infrastrukturen. Att införa en sådan skyldighet kan vara förhållandevis enkelt. Däremot är det förenat med olika problem att avgöra till vilka villkor som upplåtelsen ska ske, vilket i sin tur kan ha stor betydelse för välfärden och konsumentnyttan. Exempel på faktorer som en reglerare har att ta ställning till är om, och i så fall hur, regleringen ska underlätta inträde av nya företag samt vilken information som är nödvändig, och möjlig, att få för att kunna bestämma ett tillträdespris. En annan fråga är om tillträdespriserna ska vara kostnadsbaserade eller om efterfrågeförhållanden också ska ligga till grund för att bestämma vilka avgifter som bör tas ut. (För en detaljerad redogörelse av olika teoretiska principer för tillträdesreglering samt praktiska problem och tillämpningar hänvisas till Armstrong, 2002 och OECD, 2003.)

Komplement till tillträdesreglering

Det finns olika sätt att underlätta tillträdesreglering. Ett sätt är att genomföra en vertikal separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Ett renodlat infrastrukturbolag har mindre incitament att begränsa konkurrensen och därmed minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden, dvs. tillsynskostnaderna minskar. En nackdel är att eventuella synergieffekter mellan flaskhalsledet och övriga led inte kan utnyttjas. Men även om det skulle förhålla sig på detta sätt kan det ändå vara motiverat att dela upp ett företag. Detta är fallet om de positiva effekterna av ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en större produktionskostnad. Förutsättningarna för vertikal separation är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och varierar mellan olika nätverksbranscher.

En flaskhals kan också ägas av staten i form av ett offentligt ägt företag, en myndighet eller ett affärsverk. De offentligt ägda bolagen eller affärsverken kan vara vertikalt integrerade eller enbart bedriva verksamhet i flaskhalsledet. Detta är i Sverige fallet för järnvägssektorn där Banverket svarar för banhållarfunktionen, för elmarknaden där Svenska kraftnät svarar för

stamnätet och för inrikesflyget där LfV äger och driver 16 flygplatser och ansvarar för all flygtrafikledning. En nackdel med ett offentligt ägt bolag är att incitamenten för kostnadskontroll är mindre, eftersom risken för konkurs är mindre.

Ett annat sätt att lösa flaskhalsproblemet är att bilda s.k. infrastrukturklubbar. En sådan lösning, som tillämpas exempelvis på bankmarknaden vad gäller betalningssystem och mobiltelemarknaden när det gäller utbyggnad, drift och underhåll av UMTS-nät (3G), innebär att de företag som konkurrerar i senare försäljningsled gemensamt äger sådan infrastruktur som har flaskhalskaraktär. En fördel med denna modell är att den eliminerar incitamenten att diskriminera någon av konkurrenterna inom klubben. Därmed minskar även regleringsbehovet. En nackdel är att klubbmedlemmarna har intresse av att utestänga nya företag. En annan nackdel är att de kan använda infrastrukturen som en grund för att få till stånd en koordinering av priserna i nästa led. Exempelvis kan avgiften för att utnyttja infrastrukturen sättas på en relativt hög nivå, vilket leder till att innehavarna och konkurrenterna höjer sina priser gentemot slutkunder. Ett annat förhållande som verkar i riktning mot ökad samordning och koordinering av exempelvis priser är de möjligheter till informationsutbyte och insyn i konkurrenternas verksamhet som ett gemensamt ägande för med sig.

Ytterligare ett sätt är att fördela delar av den totala flaskhalskapaciteten till varje företag som konkurrerar nedströms. Exempelvis fördelas start- och landningstider (slots) till olika flygbolag. När kapaciteten är förhållandevis enkel att avgränsa och definiera kan detta vara en användbar metod.

Tillträde till kunder

När marknader öppnas för konkurrens eller när nya företag träder in krävs tillträde till kunder för att kunna vara verksam på marknaden. Etablerade företag, i synnerhet tidigare monopolister, har ofta en stor kundstock, både absolut sett och relativt nya företag. För nya företag kan det krävas betydande marknadsföringsinsatser för att värva kunder. Etablerade företag behöver däremot inte på motsvarande sätt informera om sina produkter. Marknadsföringskostnader är delvis irreversibla kostnader, vilket begränsar intresset för nya aktörer att träda in på marknaden.

En annan faktor som är av stor betydelse för konkurrensen är i vilken omfattning det förekommer inläsningseffekter och omställningskostnader. Omställningskostnader kan definieras som kostnader som försvårar en

kunds byte av leverantör. Exempel härpå är långsiktiga kontrakt, inträdesavgifter av olika slag eller att kunderna går miste om fördelar om de byter leverantör, t.ex. bonusar av olika slag. Bonusprogram bidrar till omställningskostnaden genom att ge kunderna incitament att anlita samma leverantör flera gånger och därmed har kunderna också ökade kostnader av att byta leverantör. Det kan också förhålla sig så att kunden måste investera i ny utrustning vid leverantörsbyte. Kostnaden (i form av tid) för informationsinsamling om företags produkter och priser påverkar även intresset av att byta leverantör.

Omställningskostnaderna har direkt effekt på slutkundspriset genom att priskonkurrensen begränsas. Detta beror på att ett företag inte kan locka till sig tillräckligt många kunder om man sänker slutkundspriset. Omställningskostnadernas negativa effekter på konkurrensen kan bedömas vara mindre om marknadens tillväxt är snabb, eftersom det då finns många nya kunder som ännu inte är uppbundna av konkurrenter.

Det är möjligt att använda såväl generell konkurrenslagstiftning som särskild lagstiftning för att minska eller rentav eliminera vissa omställningskostnader. På marknaden för inrikesflyg har konkurrenslagen använts för att begränsa det dominerande flygbolagets användning av bonusprogram. Inom exempelvis teleområdet har införandet av nummerportabilitet – som innebär att en abonnent kan behålla sitt telefonnummer om man byter operatör – underlättat byte av teleoperatör. I avsnitt 4.2 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag* redogörs närmare för hur omställningskostnader av olika slag påverkar kundnöjdheten på marknaden och därmed även konkurrensen.

4.1 Att bedöma konkurrenstryck

För att bedöma konkurrenstrycket på en marknad finns det, som framgått ovan, ett flertal faktorer att ta hänsyn till som t.ex. antalet företag och deras absoluta och relativa storlek, rörligheten bland företagen på marknaden samt i vilken grad det förekommer hinder för företag att träda in på marknaden. Det förtjänar samtidigt att nämnas att det inte finns någon entydig ekonomisk metod för att göra konkurrensanalyser. Brist på olika slag av data, t.ex. avseende priser och produktionsvolymer, kan även innebära att det inte är möjligt att göra bedömningar och utvärderingar av huruvida marknader fungerar tillfredsställande.

På uppdrag av Office of Fair Trading (OFT) har konsultföretaget NERA (2004) redogjort för olika metoder och faktorer som kan användas för att identifiera marknader med konkurrensproblem (*eng.* problem markets). På basis av bl.a. NERA:s redogörelse och analyser av olika konkurrensvariabler kommer ett antal indikatorer som kan användas för att bedöma konkurrenstryck att presenteras och diskuteras. Först kommer mått på företagskoncentration att redovisas tillsammans med indikatorer på företagets vinstmarginaler och produktivitet. Därefter redogörs för företagsrörligheten i form av s.k. mobilitetsmått och ett antal andra indikatorer för att bedöma förekomsten av inträdeshinder. De indikatorer för inträdeshinder som presenteras är kostnader för marknadsföring och PR samt värdet på anläggningstillgångar per anställd.

Utgångspunkt för redovisningen av de mått och indikatorer som används för att bedöma konkurrenstrycket eller att identifiera marknader med konkurrensproblem är Statistiska Centralbyråns (SCB) företagsregister enligt branschindelningen i SNI 2002 på femsiffernivå. SNI betyder Svensk Näringsgrensindelning och bygger på EU:s standard, NACE Rev. 1.1.

Indelningen i näringsgrenar enligt SCB:s företagsregister har primärt ej utarbetats för att göra konkurrensanalyser baserade på konkurrensrättsliga bedömningar. Det finns därför risk för att betydelsen av indikatorerna för marknadskoncentration, mobilitet och inträdeshinder över- eller underskattas. Exempelvis kan det förhålla sig så att företag som tillhör en viss näringsgren kan konkurrera med företag som i den officiella statistiken hör till en annan näringsgren. Omvänt kan företag höra hemma i samma näringsgren utan att vara konkurrenter. Koncentrationsmått som bygger på industristatistik är konstruerade från utbudssidan. Det är således möjligt att produkter, som från efterfrågesidan uppfattas som utbytbara inte är inkluderade, t.ex. om de är tillverkade i olika material. I detta fall överskattas graden av marknadsmakt av koncentrationsmättet.

4.1.1 Företagskoncentration

Marknader med ett fåtal företag eller där ett fåtal företag har höga marknadsandelar, är av särskilt intresse att studera för konkurrensmyndigheter. Detta beror på att företag med betydande marknadsandelar har större möjligheter att utöva marknadsmakt, vilket exempelvis kan ta sig uttryck i att företaget kan ta ut priser som påtagligt överstiger produktionskostnaderna,

än företag med små marknadsandelar. På marknader med få företag är det dessutom lättare för företagen att ingå, övervaka och upprätthålla konkurrensbegränsande samarbeten som t.ex. prisöverenskommelser eller uppdelning av marknader. För att få en indikation om företagsstrukturen samt om företagskoncentrationen kan antalet företag som verkar inom en viss näringsgren, de n största företagens aggregerade andel av försäljning på en marknad, där n är antalet företag, samt Hirschman-Herfindal-Index (HHI) användas som indikatorer. HHI beräknas som summan av företagens kvadrerade marknadsandelar.

I tabell 4.1 redovisas antalet i Sverige verkande företag inom ett urval av näringsgrenar fördelade efter hur mycket företagen omsatte 2007 samt näringsgrenens totala inhemska omsättning. Datamaterialet härrör från uppgifter ur momsdeklarationer (Mervärdesskatten). Omsättningen har räknats fram med hjälp av redovisad utgående skatt. Exporten ingår inte i omsättningstalen. De redovisade näringsgrenarna har valts ut på grundval av att näringsgrenen har en förhållandevis stor inhemsk omsättning, importen är begränsad eller betydande inom näringsgrenen eller att företagskoncentrationen, beräknad på inhemsk omsättning, kan antas vara hög. Vidare har många av de utvalda näringsgrenarna relevans för de avsnitt som följer om specifika branscher.

Tabell 4.1 Antal företag fördelade efter omsättningsklasser i miljoner kronor för valda näringsgrenar samt total omsättning i miljoner kronor, år 2007

Näringsgren	0-19,9	20-49,9	50-99,9	100-	Omsättning
Byggande av hus	1505	448	162	152	168 489
	5				
Livsmedelsbutiker med brett sortiment	4 201	597	317	233	141 570
Telekommunikationer	445	25	10	41	122 907
Handel med elektricitet	62	11	17	57	109 666
Motorfordonsindustri	125	8	5	10	45 264
Affärs-, spar- och föreningsbanker	43	9	20	58	43 208
Styckning av kött	32	12	11	17	13 448
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för trådtelefoni och trådtelegrafi	162	11	4	10	13 099
Taxiföretag	8 165	32	8	2	12 274
Framställning av öl	31	3	0	5	10 645
Läkemedelsindustri	95	4	4	13	6 880
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	80	20	7	14	6 093
Hälso- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	5 262	26	5	8	4 942
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	24	2	2	1	3 196
Sockertillverkning	3	0	1	1	2 336
Begravningsverksamhet	431	6	0	1	2 013
Tillverkning av cement	12	1	0	1	1 604
Mjöltillverkning	61	5	1	4	1 104
Tillverkning av spånskivor	4	1	0	3	972
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	1	1	0	1	420

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Inom många av de valda näringsgrenarna som t.ex. tillverkning av socker, tillverkning av cement och tillverkning av tidnings- och journalpapper fanns det 2007 ett fåtal verksamma företag. Vidare fanns det inom ett flertal näringsgrenar ett stort antal företag men där majoriteten av företagen hade en omsättning som var mindre än 20 miljoner kronor samtidigt som det fanns ett litet antal företag som omsatte över 100 miljoner kronor. Detta gäller t.ex. för näringsgrenarna byggande av hus och taxiföretag. I dessa fall

verkar en stor andel av dessa företag på lokala marknader. När företagen inom en bransch är verksamma på olika geografiska marknader underskattas graden av marknadsstyrka, dvs. det blir vilseledande att tro att konkurrensen skulle vara god enbart genom att studera antalet företag.

De n största företagens aggregerade andel av försäljning på en marknad betecknas som CR_n , där n anger antalet företag som andelen av försäljningen är aggregerad för. Värdet på CR_n uppgår som högst till 100 vilket sker då de aggregerade företagens försäljning svarar för hela försäljningen på marknaden och som minst ett värde som är marginellt skilt från noll vilket gäller för marknader där varje enskilt företags försäljning är liten relativt den totala försäljningen på marknaden. I det följande har de fyra största företagens andel av försäljningen på en marknad använts varvid måttet benämns som CR_4 . Då CR_n är ett aggregerat mått ger det ingen indikation på företagets relativa storlek och styrka vilket gör att det inte går att avgöra om ett enskilt företag har en betydande marknadsandel och därmed har möjlighet att kunna utöva marknadsstyrka. För att beakta respektive företags marknadsandel vid analyser av koncentrationen på en marknad kan Hirschman-Herfindal-Index användas. HHI beräknas genom att kvadrera varje enskilt, inom en marknad verkande, företags marknadsandel. Det största värdet HHI kan anta är 10 000, vilket sker om det råder monopol, dvs. när ett enskilt företag svarar för 100 procent av marknaden medan det minsta värdet är marginellt skilt från noll, vilket sker på ytterst fragmenterade marknader där inget företag har en betydande marknadsandel.

De koncentrationsmått som redovisas nedan har, som nämnts ovan, beräknats med utgångspunkt från industristatistik och är följaktligen konstruerade från utbudssidan. När företag är verksamma i flera näringsgrenar hänförs de till den näringsgren där de bedriver sin huvudsakliga verksamhet. Detta kan få till följd att koncentrationsmåten över- eller underskattar den faktiska koncentrationen och därmed även marknadsstyrkan. En annan faktor som är av betydelse är om, och i vilken grad, det förekommer import. Om importerade produkter utgör goda substitut till inhemska företags produkter överskattar den inhemska koncentrationen mått enligt exempelvis CR_4 graden av marknadsstyrka.

På uppdrag av Konkurrensverket har därför SCB beräknat importkorrigerade mått för marknadskoncentrationsindikatorn CR_4 . Importkorrigerade värden för CR_4 har huvudsakligen beräknats för näringsgrenar inom den varuproducerande sektorn men även för ett fåtal näringsgrenar inom

servicesektorn. De importkorrigerade koncentrationsmåten för CR4 har beräknats enligt Standard för svensk produktindelning efter näringsgren 2002 (SPIN 2002). SPIN 2002 är inte, som SNI 2002, en näringsgrensindelning utan primärt en branschindelning av produkter. Exporten eller importen av en viss produkt enligt given SPIN-kod harmoniserar därför inte nödvändigtvis med exporten eller importen för motsvarande SNI-kod. För att underlätta jämförelsen med de icke importkorrigerade värdena för CR4 följer branschindelningen av produkter enligt SPIN 2002 näringsgrensindelningen enligt SNI 2002. Importkorrigeringen har skett genom att multiplicera värdet av CR4 baserat på den inhemska omsättningen med den inhemska omsättningens andel av den totala omsättningen, dvs. summan av den inhemska omsättningen och importen. Ingen hänsyn har tagits till den reexport av produkter som sker om svenska företag exporterar produkter och sedan importerar samma produkter. I det fall som det finns en importör vars omsättning överstiger någon av de inhemska producenternas omsättning kommer det importkorrigerade värdet på CR4 att underskattas. För HHI har importkorrigeringen skett genom att multiplicera värdet på HHI för inhemska produktion med den inhemska omsättningens andel av den totala omsättningen (se vidare Kwoka, 1998). Till följd av detta behandlas importen som om den kom från en aktör. I de fall som det finns flera aktörer som importerar produkten till den svenska marknaden kommer det importkorrigerade värdet för HHI att överskattas liksom koncentrationen.

I tabell 4.2 redovisas den inhemska samt den importkorrigerade koncentrationen mätt enligt HHI och CR4 för utvalda näringsgrenar inom tillverkningsindustrin.

Tabell 4.2 HHI och CR4 för 2007, genomsnitt av HHI och CR4 för perioden 2002 till 2007 samt importkorrigerade värden för 2007 för HHI och CR4 för valda näringsgrenar inom tillverkningsindustrin, avrundade heltal

Näringsgren	HHI	Genomsnitt	Importkorrigerat HHI	CR4	Genomsnitt	Importkorrigerat CR4
Sockertillverkning	9 610	9 609	8 101	100	100	84
Tillverkning av cement	9 610	9 319	8 232	100	99	86
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	8 870	5 864	4 912	100	100	55
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	8 660	8 058	6 616	99	99	76
Tillverkning av spånskivor	3 640	3 640	1 468	99	99	40
Framställning av öl	3 480	3 873	3 284	97	98	92
Styckning av kött	3 250	2 799	2 407	75	64	56
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för telefoni och telegrafi	2 990	2 608	926	82	84	25
Motorfordonsindustri	1 980	1 849	828	76	77	32
Mjöltillverkning	1 410	1 948	1 289	66	71	60
Läkemedelsindustri	1 220	1 747	279	54	68	12
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	800	846	504	46	48	29

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Av tabellen framgår att koncentrationen är hög inom flera av de valda näringsgrenarna och har varit hög under perioden mellan 2002 och 2007. Inom flera av näringsgrenarna svarade de fyra största företagen för närmare hela den inhemska omsättningen dels under 2007, dels under perioden mellan 2002 och 2007. Att ett fåtal företag har stora marknadsandelar kan sägas vara ett mindre problem för konsumenterna om det samtidigt finns importkonkurrens. De importkorrigerade koncentrationsmåten visar att det inom näringsgrenarna sockertillverkning och tillverkning av cement ej förekom importkonkurrens i någon större utsträckning. De näringsgrenar där det är tydligt att det finns en betydande import och där de fyra största företagens andel av marknaden minskar betydligt när hänsyn tas till importen är näringsgrenarna tillverkning av tidnings- och journalpapper, framställning av spånskivor och läkemedelsindustri men även inom flera av de andra näringsgrenarna finns en betydande importkonkurrens.

I tabell 4.3 redovisas den inhemska koncentrationen mätt enligt HHI och CR4 för utvalda näringsgrenar inom servicesektorn.

Tabell 4.3 HHI och CR4 för 2007, genomsnitt av HHI och CR4 för perioden 2002 till 2007 för valda näringsgrenar inom servicesektorn, avrundade heltal

Näringsgren	HHI	Genomsnitt	CR4	Genomsnitt
Handel med elektricitet	1 690	1 390	67	65
Telekommunikationer	1 230	1 415	63	67
Begravningsverksamhet	1 060	1 179	38	40
Affärs-, spar- och föreningsbanker	740	2 385	45	75
Byggnad av hus	570	589	47	47
Hälsa- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	420	446	31	33
Livsmedelsbutiker med brett sortiment	150	190	20	21
Taxiföretag	10	52	4	10

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Jämfört med tillverkningsindustrin uppvisar näringsgrenarna inom servicesektorn generellt sett en lägre koncentration. Inom handel med elektricitet, bankverksamhet och telekommunikation har dock de fyra största företagen stora marknadsandelar. Att HHI eller CR4 antar låga värden betyder nödvändigtvis inte att konkurrensen är god. Exempelvis uppvisar näringsgrenen byggande av hus låga värden på koncentrationsmåttet men som framgår av avsnitt 5.2 finns det i realiteten endast ett fåtal bygg- och anläggningsföretag med kapacitet att utföra stora entreprenader. Exempel på en näringsgren där koncentrationen underskattas på grund av att de enskilda företagen räknas som fristående företag trots att företagen ingår i affärskedjor är begravningsverksamhet. Därutöver är marknaden för begravningsverksamhet i stor utsträckning lokal. Inom näringsgrenen livsmedelsaffärer sker konkurrensen lokalt men också nationellt mellan de olika varuhandelskedjorna. För en mer ingående beskrivning av marknadsförhållandena inom livsmedelsbranschen se avsnitt 5.1. Marknadsförhållandena inom energiområdet och finansområdet behandlas vidare i avsnitt 5.3 respektive 5.8.

4.1.2 Lönsamhet

Företags eller näringsgrenars lönsamhet³ kan användas som indikator för att utvärdera om marknader fungerar väl. Att företag inom en näringsgren uppvisar en hög lönsamhet kan tyda på att ett eller flera företag använder sin marknadsmakt för att erhålla vinster som de inte skulle kunna erhålla om de saknade marknadsmakt. Detta genom att företagen kan sätta priserna på en nivå som är signifikant högre än deras kostnader vilket de inte skulle kunna göra om konkurrensen på marknaden var betydande och företagen saknade marknadsmakt. Vid analys av lönsamheten på en marknad är det viktigt att skilja på fallen då ett fåtal företag på en marknad uppvisar hög lönsamhet och då de flesta eller alla företag på en marknad uppvisar en hög lönsamhet. Det senare fallet är ett starkare tecken på att marknaden inte fungerar väl. Exempelvis kan det indikera att företagen på marknaden är inblandade i konkurrenshämmande aktiviteter såsom karteller. Om ett fåtal företag på en marknad uppvisar hög lönsamhet kan det indikera att marknaden inte fungerar väl genom att det exempelvis kan finnas dominerande företag med stor marknadsandel som använder sin marknadsmakt för att ta ut högre priser än vad deras konkurrenter med mindre marknadsandel kan göra.

I tabell 4.4 redovisas rörelsemarginalen, baserad på rullande medelvärden över en tidsperiod om tre år, för valda näringsgrenar. Rörelsemarginalen baseras på rullande medelvärden för att eventuella skattemässiga eller andra förändringar inte ska påverka resultatet i alltför stor utsträckning.

³ Lönsamhet definieras som rörelseresultat dividerat med nettoomsättning.

Tabell 4.4 Genomsnitt av rörelsemarginal under perioden 2000-2006 baserat på rullande medelvärde över tre år för valda näringsgrenar,⁴ procent

Näringsgren	Rörelsemarginal
Läkemedelsindustri	34,34
Tillverkning av cement	18,06
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	17,53
Taxiföretag	14,77
Mjöltillverkning	12,05
Sockertillverkning	11,45
Hälso- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	10,71
Begravningsverksamhet	5,33
Byggande av hus	4,35
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	3,80
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	3,69
Handel med elektricitet	3,58
Motorfordonsindustri	2,25
Telekommunikationer	0,81
Styckning av kött	0,70
Livsmedelsbutiker med brett sortiment	0,16
Framställning av öl	-1,87
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för trådtelefoni och trådtelegrafi	-4,50
Tillverkning av spånskivor	-7,07
Tillverkningsindustrin	6,26
Servicesektorn	4,29
Alla näringsgrenar	5,20

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Av tabell 4.4 framgår att rörelsemarginalen inom många av de studerade näringsgrenarna överstiger den genomsnittliga rörelsemarginalen för alla näringsgrenar. De högsta rörelsemarginalerna återfinns inom närings-

⁴ I Tabell 4.4-4.9 räknas de näringsgrenar som finns under aggregaten 1-37 på SNI tvåsiffernivå till tillverkningsindustrin. Till servicesektorn räknas de näringsgrenar som återfinns under aggregaten 40-99 förutom offentlig förvaltning och försvar (SNI 75) samt intressebevakning och religiös verksamhet (SNI 91). För näringsgrenar inom finansiell verksamhet (SNI 65-67) finns ej uppgifter för variablerna rörelsemarginal, förädlingsvärde, kostnader för marknadsföring samt värde på anläggningstillgångar.

I en del fall kan uppgifterna för vissa av näringsgrenarna vara beräknade för en kortare tidsperiod än vad som anges i tabellrubriken.

grenarna läkemedelsindustrin, tillverkning av cement samt tillverkning av tidnings- och journalpapper.

Vid studier av lönsamheten riskerar man att överskatta graden av lönsamhet då man enbart kommer att studera de verksamma företagen inom näringsgrenen och därmed ej tar hänsyn till de företag som lämnat marknaden på grund bristande lönsamhet. Ju större denna andel företag är desto större kommer den uppmätta lönsamheten att avvika från den egentliga lönsamheten inom näringsgrenen. På välfungerande marknader kan man därför eventuellt kunna komma observera vad som synes vara en överdriven lönsamhet.

Det finns ett flertal faktorer som kan resultera i en hög lönsamhet som inte beror på ett dåligt konkurrenstryck. Exempelvis kommer, på en marknad där det råder en effektiv konkurrens, enbart det minst effektiva företaget att inte uppvisa någon lönsamhet. Övriga företag kommer att uppvisa lönsamhet då intäkterna överstiger kostnaderna. I dessa fall är lönsamhet inte tecken på en dåligt fungerande marknad utan resultatet av en god effektivitet hos företagen. Denna förklaring är dock ej legitim i det fall när alla företag inom en näringsgren uppvisar en hög lönsamhet. I det fall ett företag är effektivare än dess konkurrenter men likväl uppvisar en låg lönsamhet i förhållande till dessa kan det skada konsumenterna då företaget på längre sikt inte är villigt att investera och utveckla sina produkter. (Akman, 2008). Hög lönsamhet kan även bero på fluktuationer i efterfrågan och att efterfrågan under perioder överstiger utbudet vilket leder till stigande priser och en ökad lönsamhet för företagen om produktionskapaciteten inte ökar i samma takt som efterfrågan.

Emellertid behöver en för näringsgrenen normal lönsamhet inte betyda att marknaden fungerar väl. Exempelvis kan företag med stor marknadsmakt på en marknad med bristfällig konkurrens inte ha tillräckliga incitament att genomföra kostnadsänkande åtgärder. Dessa företag kan genom att ta ut höga priser kompensera den höga kostnadsnivån och därigenom uppvisa normal lönsamhet.

4.1.3 Produktivitet

Ett flertal olika mekanismer har använts för att förklara hur konkurrens och produktivitet är sammankopplade. På marknader med många företag och

ett högt konkurrenstryck kan företag observera andra företags agerande för att avgöra vilka faktorer som gör företagen framgångsrika. Detta beteende leder till att mindre produktiva företag tar efter de mer produktiva företagens agerande varvid konkurrens ökar liksom produktiviteten. På marknader som kännetecknas av ett högt konkurrenstryck riskerar företag som inte ökar produktiviteten att slås ut från marknaden. Denna risk är mindre överhängande på marknader där konkurrenstrycket är mindre hårt och mindre effektiva företag kan fortsätta att verka. Dessa teorier står ej oemotsagda utan det har framförts att monopolföretag lättare kan investera i FoU pga. deras större och mer stabila kapitalinflöde. Ett sådant resonemang skulle implicera att företag inom de minst konkurrensutsatta näringsgrenarna vore de mest effektiva då de kan ägna sig åt innovationer för att på så sätt åstadkomma mer produktiva produktionsprocesser. Detta resonemang har dock inget entydigt empiriskt stöd och få studier har kommit till slutsatsen att stor företagsstorlek eller hög företagskoncentration är förknippad med en större grad av innovationsbenägenhet.

I det följande redovisas produktiviteten mätt som förädlingsvärde per heltidsanställd. Med förädlingsvärde avses skillnaden mellan ett företags försäljningsvärden och företagets kostnader för insatsvaror, dvs. det värde som företaget adderat till produkten.

Tabell 4.5 Genomsnittligt förädlingsvärde per anställd för valda näringsgrenar 2002-2006, tusentals kronor

Näringsgren	Förädlingsvärde per anställd
Läkemedelsindustri	2 289
Handel med elektricitet	1 341
Telekommunikationer	1 230
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	1 221
Sockertillverkning	1 182
Tillverkning av cement	1 009
Mjöltillverkning	1 008
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för trådtelefoni och trådtelegrafi	984
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	817
Motorfordonsindustri	698
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	644
Framställning av öl	581
Hälsa- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	518
Tillverkning av spånskivor	494
Byggande av hus	453
Styckning av kött	426
Begravningsverksamhet	392
Livsmedelsbutiker med brett sortiment	382
Taxiföretag	347
Tillverkningsindustrin	518
Servicesektorn	491
Alla näringsgrenar	504

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Av tabell 4.5 framgår att läkemedelsindustrin uppvisar det högsta förädlingsvärdet bland de utvalda näringsgrenarna vilket troligtvis hänger samman med att läkemedelsindustrin verkar på en internationell marknad som kännetecknas av en hög grad av konkurrens. Studier har tidigare påvisat ett positivt samband mellan företags produktivitet och om företagen är exportföretag. Detta är också en trolig förklaring till varför tillverkning av tidnings- och journalpapper uppvisar ett högt förädlingsvärde. Att näringsgrenarna taxiföretag, livsmedelsbutiker och begravningsverksamhet uppvisar relativt låg produktivitet, mätt som förädlingsvärde per anställd, kan bl.a. förklaras av att de verkar inom tjänstesektorn där förädlingsvärdet i stort sett kan antas utgöras av lönekostnaden. Att sockertillverkning, cementtillverkning och mjöltillverkning uppvisar höga förädlingsvärden

beror på att de förädlar relativt lågvärdiga råvaror och därmed adderar ett stort värde till produkten.

4.2 Indikatorer på inträdeshinder

I följande avsnitt redovisas exempel på indikatorer som kan användas för att bedöma om det föreligger inträdeshinder på en marknad. Som nämnts ovan finns det i realiteten inga marknader utan inträdeshinder utan det finns alltid någon form av kostnad som nya företag måste bära för att ta sig in på en marknad. Inledningsvis kommer två olika mått för att mäta rörligheten på en marknad att presenteras. Dessa mått beskriver ej specifika inträdeshinder i sig utan är avsedda att vara indikatorer på om det finns inträdeshinder inom olika näringsgrenar. Därefter redogörs för faktorerna kostnader för marknadsföring samt anläggningstillgångar per heltidsanställd vilka kan verka som inträdeshinder. Andra indikatorer på inträdeshinder utgörs av kostnader för avskrivningar, finansiella kostnader samt kostnader för forskning och utveckling (FoU).

4.2.1 Mobilitet

För att erhålla en uppfattning om dynamiken på en marknad samt identifiera marknader med ett begränsat in- och utträde av företag används olika mobilitetsmått. I det följande kommer de två mobilitetsmåten churn (CH) samt mobilitetsindex (MI) att presenteras.

Churn⁵ mäter alla in- och utträden av företag inom en näringsgren under ett år som andel av det totala antalet företag inom näringsgrenen. Ett litet värde på CH indikerar att rörligheten, i form av in- eller utträden, bland företagen (inom näringsgrenen) har varit begränsad. Då CH summerar andelen in- och utträden på en marknad kan ett högt värde på CH bero på att många företag trätt ut från marknaden utan att nya företag trätt in. Därmed kan ett högt värde på CH innebära att konkurrenstrycket minskat. Det är särskilt allvarligt på marknader med betydande inträdeshinder då det är svårt för nya företag att träda in på marknaden. Mot bakgrund av detta presenteras

⁵ $CH = \frac{\text{antalet nyaktiverade företag år } t + 1}{\text{antalet aktiva företag år } t} + \frac{\text{antalet avregistrerade företag år } t}{\text{antalet aktiva företag år } t}$

i tabell 4.6 såväl den genomsnittliga andelen företag som trätt in respektive trätt ut.

Tabell 4.6 Genomsnittlig andel in- och utträdde företag samt genomsnittligt CH för valda näringsgrenar under perioden 2002 till 2007

Näringsgren	Inträde	Utträde	CH
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	0,000	0,042	0,042
Sockertillverkning	0,056	0,000	0,056
Mjöltillverkning	0,016	0,063	0,079
Tillverkning av cement	0,019	0,063	0,082
Tillverkning av spånskivor	0,056	0,028	0,083
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	0,036	0,051	0,087
Affärs-, spar- och föreningsbanker	0,041	0,051	0,092
Handel med elektricitet	0,060	0,035	0,095
Begravningsverksamhet	0,055	0,051	0,106
Hälsa- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	0,089	0,038	0,127
Läkemedelsindustri	0,087	0,043	0,130
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	0,031	0,103	0,135
Framställning av öl	0,080	0,058	0,139
Motorfordonsindustri	0,090	0,049	0,140
Styckning av kött	0,067	0,077	0,144
Byggande av hus	0,106	0,064	0,170
Taxiföretag	0,088	0,090	0,177
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för trådtelefoni och trådtelegrafi	0,129	0,069	0,198
Telekommunikationer	0,124	0,098	0,223
Livsmedelsbutiker med brett sortiment	0,126	0,141	0,267
Tillverkningsindustrin	0,060	0,056	0,117
Servicesektorn	0,127	0,076	0,204
Alla näringsgrenar	0,095	0,066	0,161

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Av tabell 4.6 framgår att näringsgrenar inom tillverkningsindustrin generellt uppvisar en mindre rörlighet än näringsgrenar inom servicesektorn. Skillnaden är särskilt tydlig för andelen inträdde företag. Detta beror troligtvis på att det oftare är behäftat med större investeringskostnader att träda in på marknader inom tillverkningsindustrin än servicesektorn. Av de studerade näringsgrenarna uppvisar tillverkning av tidnings- och journalpapper, sockertillverkning, mjöltillverkning och tillverkning av cement låga värden på CH. Dessa näringsgrenar kännetecknas av att det krävs betydande investeringar för att kunna bedriva verksamhet samtidigt som det finns inträdeshinder i form av offentliga regleringar för att bedriva verk-

samhet. Flertalet av dessa näringsgrenar kännetecknas även av en hög företagskoncentration.

En analys av mobiliteten på en marknad enbart baserad på CH riskerar att bli missvisande av flera anledningar. Låga värden på CH behöver inte bero på att det finns höga inträdeshinder utan det kan bero på att det på marknaden verkar såpass effektiva företag att det inte är ekonomiskt intressant för andra företag att träda in på marknaden. På marknader med homogena varor, om det finns lite utrymme för produktutveckling eller produktion av nischprodukter samt om marknaden kan betraktas som mogen kan detta vara fallet. Höga värden på andelen inträdde företag behöver inte betyda att konkurrensen på marknaden ökat då företagen som trätt in på marknaden kan vara små företag som inte har någon möjlighet att t.ex. kapacitetsmässigt påverka det dominerande företaget (de dominerande företagens) uppträdande på marknaden. Konkurrenstrycket påverkas exempelvis inte på nationell nivå om marknadskoncentrationen är hög och företagen som trätt in på marknaden är små och verkar på lokala marknader. Vidare kan det finnas inträdeshinder på lokal nivå som påverkar konkurrensen på enskilda geografiska marknader vilket indikatorn ej kommer att visa. Slutligen tar CH ej hänsyn till storleken på företagen som trätt in på eller trätt ut från marknaden eller om de enskilda företagens marknadsandel ökat eller minskat, vilket kan ha betydande effekt för konkurrenstrycket.

En analys av rörligheten på en marknad bör därför kompletteras med MI som mäter skillnaden i marknadsandel för varje enskilt företag inom en näringsgren mellan två tidpunkter (år). MI antar ett värde mellan 0 och 100, där 0 indikerar att inga förändringar har skett beträffande företagens marknadsandelar och 100 innebär att inget företag som var aktivt vid den första tidpunkten var aktivt vid den andra tidpunkten. På fragmenterade marknader med ett stort antal företag där varje enskilt företag har små marknadsandelar kommer MI (i de flesta fall) att uppvisa låga värden beroende på att företag som ökar sin marknadsandel betydligt, allt annat lika, fortfarande kommer att ha en liten andel av den totala marknaden. MI tar inte hänsyn till förändringar som har sin grund i att företag byter namn eller om delar av ett företag bryts ut och bolagiseras. Detta innebär att MI kan variera kraftigt mellan enskilda år. För att reducera risken för missvisande resultat redovisas i tabell 4.7 medelvärden av MI mellan åren 2002 och 2007.

Tabell 4.7 Genomsnitt av MI för valda näringsgrenar för perioden 2002-2007

Näringsgren	MI
Sockertillverkning	0,2
Begravningsverksamhet	0,7
Cementindustri	1,3
Byggande av hus	3,1
Motorfordonsindustri	3,4
Taxiföretag	3,5
Livsmedelsbutiker med brett sortiment	4,4
Hälso- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	7,0
Tillverkning av spånskivor	7,1
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	7,5
Telekommunikationer	9,6
Läkemedelsindustri	10,1
Framställning av öl	12,5
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	13,9
Handel med elektricitet	14,7
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för trådtelefoni och trådtelegrafi	14,8
Mjöltilverkning	19,6
Affärs-, spar- och föreningsbanker	26,0
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	30,9
Styckning av kött	32,3
Tillverkningsindustrin	14,3
Servicesektorn	12,0
Alla näringsgrenar	13,2

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Merparten av de studerade näringsgrenarna uppvisar en lägre rörlighet än genomsnittet för alla näringsgrenar. Att näringsgrenarna begravningsverksamhet, åkerier samt byggande av hus uppvisar låga värden på MI är väntat då näringsgrenarna har ett stort antal småföretag vars individuella förändringar i marknadsandelar inte får någon inverkan på det totala värdet för MI. Men även näringsgrenar inom vilket det finns ett fåtal företag som t.ex. sockertillverkning och cementindustri uppvisar en låg mobilitet. Dessa näringsgrenar uppvisar även en hög koncentration och ett litet antal in- och utträdde företag, jämför tabell 4.2 och tabell 4.6, vilket gör det troligt att det är samma företag som varit verksamma inom näringsgrenarna under perioden.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att många av de näringsgrenar som dels har ett fåtal företag, dels uppvisar en hög koncentration utan att import sker i någon större utsträckning även uppvisar en låg mobilitet mätt enligt såväl CH som MI.

4.2.2 Kostnader för marknadsföring

Genom marknadsföring kan företag differentiera sina produkter jämfört med konkurrerande företags produkter. Konsumenterna kan därmed uppleva att två identiska produkter skiljer sig åt. Marknadsföring kan vidare dels verka förtroendeskapande, dels leda till "goodwill" för företagen. Om förtroende och varumärke spelar en avgörande roll vid konsumenternas val av produkt kan kostnader för marknadsföring vara betydande för företag som vill träda in på en marknad. Eftersom investeringar i marknadsföring delvis är en irreversibel kostnad då det ej går att realisera investeringarna på samma sätt som det går att sälja maskiner och hyra ut lokaler kan marknadsföring (i vissa fall) utgöra ett (betydande) inträdeshinder. Empiriska studier visar att det (generellt) finns ett positivt samband mellan kostnaden för marknadsföring och lönsamheten inom en näringsgren. Det positiva sambandet mellan marknadsföring och lönsamhet är dock inte entydigt då marknadsföring även kan utgöra ett konkurrensmedel. Höga kostnader för marknadsföring är då ett tecken på en intensiv konkurrens om konsumenterna. Samtidigt kan låga kostnader för marknadsföring vara ett tecken på att konkurrenstrycket är svagt och det inte är nödvändigt att investera i marknadsföring.

Tabell 4.8 Investeringar i marknadsföring som andel av omsättningen för valda näringsgrenar år 2006 samt medelvärde för perioden 2003-2006, procent

Näringsgren	2006	Genomsnitt
Framställning av alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läskedrycker	10,07	10,56
Begravningsverksamhet	2,59	3,59
Telekommunikationer	3,25	3,50
Tillverkning av spånskivor	2,01	2,05
Läkemedelsindustri	1,66	1,79
Mjöltillverkning	0,99	1,64
Sockertillverkning samt tillverkning av sockerkonfektyr	2,04	1,56
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	1,34	1,48
Motorfordonsindustri	0,90	0,92
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för trådtelefoni och trådtelegrafi	0,79	0,57
Stormarknader samt livsmedelsbutiker med brett sortiment	0,46	0,55
Hälsa- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	0,63	0,47
Handel med elektricitet	0,50	0,41
Styckning av kött	1,23	0,36
Tillverkning av cement samt tillverkning av kalk	0,26	0,34
Linjebussföretag	0,26	0,29
Byggande av hus	0,19	0,22
Taxiföretag	0,15	0,15
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	0,13	0,14
Tillverkningsindustrin	0,74	1,14
Servicesektorn	1,26	1,87
Alla näringsgrenar	1,04	1,61

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

I tabell 4.8 redovisas flera av de tidigare studerade näringsgrenarna tillsammans med andra näringsgrenar pga. att det inte finns uppgifter om vissa av de tidigare studerade näringsgrenarnas kostnader för marknadsföring. Detta gäller t.ex. för sockertillverkning som redovisas tillsammans med tillverkning av sockerkonfektyr samt näringsgrenen tillverkning av öl som redovisas tillsammans med tillverkning av andra alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läskedrycker. Det kan konstateras att kostnaderna för

marknadsföring för några av näringsgrenarna överstiger de genomsnittliga kostnaderna för marknadsföring för alla näringsgrenar. Dock är investeringarna i marknadsföring för de flesta näringsgrenarna på låga nivåer. Näringsgrenar som uppvisar höga kostnader för marknadsföring kännetecknas av att de producerar heterogena varor som är inriktade på slutkundsledet vilket gör att tillverkarna vill differentiera produkterna i förhållande till konkurrenterna. Samtidigt kan konstateras att tillverkare av homogena varor som inte primärt är tillverkade för slutkunder har låga kostnader för marknadsföring. Detta gäller t.ex. för tillverkning av cement och kalk samt tillverkning av tidnings- och journalpapper.

4.2.3 Anläggningstillgångar per heltidsanställd

En aktörs möjlighet att träda in på en marknad minskar om det krävs betydande investeringar i kapital såväl fysiskt som finansiellt för att bedriva verksamhet. Anläggningstillgångar per heltidsanställd illustrerar värdet på det fysiska kapital som behövs för att bedriva en verksamhet. Värdet på anläggningstillgångar kan användas som en indikator på ett inträdeshinder. Inom näringsgrenar där det fysiska kapitalet inte kan realiserats utan svårigheter utgör detta (delvis) en irreversibel kostnad, vilket motverkar incitamenten att träda in på en marknad. Generellt uppvisar näringsgrenar inom tillverkningsindustrin de högsta värdena för anläggningstillgångarna i tabell 4.9. Dock tillhör den näringsgren med högst värde på anläggningstillgångarna per anställd, handel med elektricitet⁶, servicesektorn. Det i tabellen uppgivna värdet för handel med elektricitet ger dock en missvisande bild av anläggningstillgångarna inom näringsgrenen då medianvärdet på anläggningstillgångarna per anställd uppgick till knappt 500 000 kronor år 2007.

⁶ Handel med elektricitet inbegriper försäljning av elektricitet till kunder, elhandel samt aktivitet hos agenter eller mäklare som agerar mellanhand vid försäljning av elektricitet via försörjningssystem som drivs av andra.

Tabell 4.9 Genomsnittligt värde på anläggningstillgångar per heltidsanställd för valda näringsgrenar 2002-2006, tusentals kronor

Näringsgren	Anläggningstillgångar per anställd
Handel med elektricitet	30 070
Läkemedelsindustri	15 122
Telekommunikationer	11 165
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	7 157
Industri för radio- och TV-sändare samt apparater för trådtelefoni och trådtelegrafi	6 098
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	5 524
Motorfordonsindustri	4 299
Sockertillverkning	3 993
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	2 888
Mjöltillverkning	2 463
Tillverkning av spånskivor	2 038
Framställning av öl	1 499
Tillverkning av cement	1 227
Byggande av hus	1 050
Livsmedelsbutiker med brett sortiment	682
Styckning av kött	468
Hälso- och sjukvårdsmottagningar, ej på sjukhus	277
Begravningsverksamhet	230
Taxiföretag	172
Tillverkningsindustrin	1 765
Servicesektorn	1 823
Alla näringsgrenar	1 805

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Kommentarer till tabellerna

Av redogörelsen ovan framgår att koncentrationen, sett till den inhemska omsättningen, är hög inom flera av de studerade näringsgrenarna. Det gäller exempelvis tillverkning av socker, cement, tidnings- och journalpapper, spånskivor samt framställning av mineralvatten och läskedrycker. Om hänsyn tas till den import som sker inom näringsgrenarna tillverkning av tidnings- och journalpapper, spånskivor och framställning av läskedrycker minskar dock koncentrationen betydligt. Andra näringsgrenar där koncentrationen sjunker betydligt då hänsyn tas till importen är exempelvis läkemedelsindustrin, motorfordonsindustrin och styckning av kött. Förutom att det råder en hög företagskoncentration inom tillverkning av cement och

socker uppvisar dessa näringsgrenar en låg företagsrörlighet jämfört med den genomsnittliga rörligheten för den samlade tillverkningsindustrin. Flera näringsgrenar, exempelvis framställning av alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läskedrycker, telekommunikationer och läkemedelsindustrin, uppvisar inträdeshinder i form av höga kostnader för marknadsföring eller höga värden på variabeln anläggningstillgångar per anställd. Båda dessa faktorer kan (delvis) vara irreversibla kostnader och därigenom minska incitamenten till nyetablering och inträde på en marknad.

4.3 Sverige i ett internationellt perspektiv

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) utger med jämna mellanrum statistik över medlemsländernas köpkraftsjusterade BNP per capita, den s.k. välståndsligan. År 2007 innehade Sverige plats nummer tio på denna lista vilket var en något bättre placering än året dessförinnan. Sedan år 1970 har dock Sverige tappat från fjärde plats på välfärdslistan. Tappet inom välfärdslistan beror på att Sverige under perioden från 1970-talet till 1990-talet hade en sämre BNP-tillväxt än motsvarande länder i OECD eller EU. Enligt uppgifter från Ekonomifakta hade Sverige mellan 1970 och 2007 en genomsnittlig tillväxt av BNP på två procent att jämföra med EU15 och USA som hade genomsnittliga tillväxttal på 2,5 respektive tre procent under samma period (www.ekonomifakta.se, 2009-03-04).

OECD insamlar information från sina trettio medlemsländer och publicerar länderrapporter för medlemsländerna. I OECD:s senaste rapport för Sverige, vilken utkom i december 2008, konstateras att den materiella levnadsstandarderna har ökat under de senaste åren genom de strukturreformer som genomförts samt att liberaliseringar av olika marknader har lett till en ökad produktivitetstillväxt. Samtidigt finns det, enligt OECD, en rad utmaningar som måste antas under de närmaste åren. OECD uppmärksammar bl.a. att Sverige haft det högsta skattetrycket av OECD-länderna men att de genomförda skattesänkningarna lett till att Sverige börjat sjunka på listan. OECD framför att utmaningen är att fortsätta med skattesänkningarna och att fokusera på företagsbeskattningen och inkomstbeskattningen vilka är de största hindren för tillväxt men att skattesänkningarna ska ske med hänsyn tagen till fördelningsaspekter. OECD konstaterar att Sverige har ett stort antal, 39 hel- och 13 delägda, statliga företag vilket gör det statliga ägandet till ett av det mest omfattande i hela OECD. Statligt ägande riskerar att

hämna potentiella aktörer samt hindra innovation och företagsamhet varför det är av vikt att de privatiseringar som påbörjats fortsätter. Förutom den nuvarande planen för privatisering av statliga bolag bör, enligt OECD, privatisering även ske av andra statliga företag som verkar enligt marknadsekonomiska principer. Beträffande den makroekonomiska inbromsningen som skett konstateras att Sverige är väl rustat att hantera krisen tack vare starka ekonomiska institutioner och goda ekonomiska grundförutsättningar. (OECD, 2008b)

Den globala finanskrisen som inleddes under andra halvåret 2008 ledde till att Sveriges BNP minskade med 0,2 procent år 2008. Minskningen av BNP skedde främst under det fjärde kvartalet 2008 då BNP minskade med 4,9 procent jämfört med motsvarande kvartal föregående år. Exporten sjönk under perioden med 7,2 procent vilket är kännbart för ett handelsberoende land som Sverige. I det nuvarande makroekonomiska läget där den svenska kronan har minskat kraftigt i värde jämfört med euron och den amerikanska dollarn får svenska företag det lättare att exportera sina produkter i och med att de svenska produkterna uppfattas som billigare i utlandet, det sitter så att säga ett extraprismerke på svenska varor i utlandet, varför det kan antas att exporten skulle ha minskat än mer utan deprecieringen av kronkursen.⁷ Med en låg kronkurs ökar därmed de svenska företagens konkurrenskraft jämfört med utländska företag. Att konkurrenskraften ökar riskerar dock på längre sikt att leda till att företagen inte vinnlägger sig om att öka produktiviteten eller arbeta med innovationer. Därmed kan företagen komma att stå dåligt rustade med gamla produkter och en dålig produktivitet när kronkursen stiger och den relativa fördelen av en svag kronkurs försvinner. Det är därmed viktigt att företag även i tider med en låg kronkurs arbetar med innovation och produktivitetsfrämjande åtgärder.

4.3.1 Internationella prisjämförelser

En indikation om konkurrenstrycket i ett land eller inom specifika näringsgrenar kan fås genom att jämföra den allmänna prisnivån eller specifika näringsgrenars prisnivåer med andra länders prisnivåer. En ökad konkurrens kan leda till att företag sänker sina priser för att konsumenter ska välja

⁷ Denna effekt minskar om varuinnehållet i de exporterade produkterna importeras vilket är dyrare med en svag svensk krona.

deras varor eller tjänster. Det är ingalunda givet att företag väljer att konkurrera med priser utan konkurrensen mellan företag kan även ta sig uttryck i att varu- eller tjänsteinnehållet förbättras. Vilken strategi som väljs, att konkurrera med pris eller med förbättrade produkter och tjänsteinnehåll, beror bl.a. på hur konsumenten värdesätter pris och kvalitet, hur kostsam det är för företagen att välja någon av de två strategierna samt hur välinformerad konsumenten kan antas vara om kvaliteten på produkten. En hög generell prisnivå eller en hög prisnivå inom specifika näringsgrenar kan bero på att delar av näringslivet är starkt koncentrerade och att företag därmed har möjlighet att upprätta och bibehålla en hög prisnivå till nackdel för konsumenterna. Förutom konkurrenstrycket i en ekonomi beror prisnivån på makroekonomiska faktorer som skattetryck, värdet på nationalinkomsten och den nominella växelkursen.

År 2007 bedömdes hushållens utgifter för varor och tjänster vara ca 10,4 respektive 13,6 procent högre i Sverige än genomsnittet för de femton första EU länderna (EU15), se figur 4.3. Skillnaderna i utgiftsnivå bör dock ses som en bedömning snarare än något absolut pga. att prisjämförelser mellan länder är svåra att genomföra såväl praktiskt som metodologiskt. Vid undersökningar om köpkraften i EU-länderna ansvarar de i EU ingående ländernas nationella statistikbyråer för insamlandet av prisuppgifter för t.ex. tjänster och varor. Den centrala europeiska statistikmyndigheten Eurostat ansvarar sedan för sammanställningen. Jämförelsetal beräknas för 224 basgrupper på basis av prisjämförelser mellan ett stort antal representativa och jämförbara varor och tjänster. För att undvika att basgruppernas jämförelsetal blir snedvridna pga. skillnader i konsumtion mellan länder tas hänsyn till hur representativa de ingående produkterna är för konsumtionen i respektive land. För att erhålla aggregerade mått vägs sedan basgrupperna samman genom att använda nationalräkenskapernas värdeuppgifter för BNP:s användning som vikter. Vid årsvisa jämförelser av paritetstal ska man beakta att det kan ha skett förändringar i sammansättningen av de varor och tjänster som ligger till grund för jämförelsetalen. Detta ska särskilt beaktas om redovisningen av jämförelsetal avser låga aggregeringsnivåer då förändringar i dess sammansättning får ett större genomslag än om jämförelser sker mellan högre aggregeringsnivåer som exempelvis BNP. Rekommenderad användning av Eurostats jämförelser är därför jämförelser mellan olika länders BNP, BNP per capita och för att jämföra prisnivåer mellan länder under enstaka år. På grund av nyss angivna anledningar är möjligheten begränsad att göra jämförelser som löper över tiden och mellan

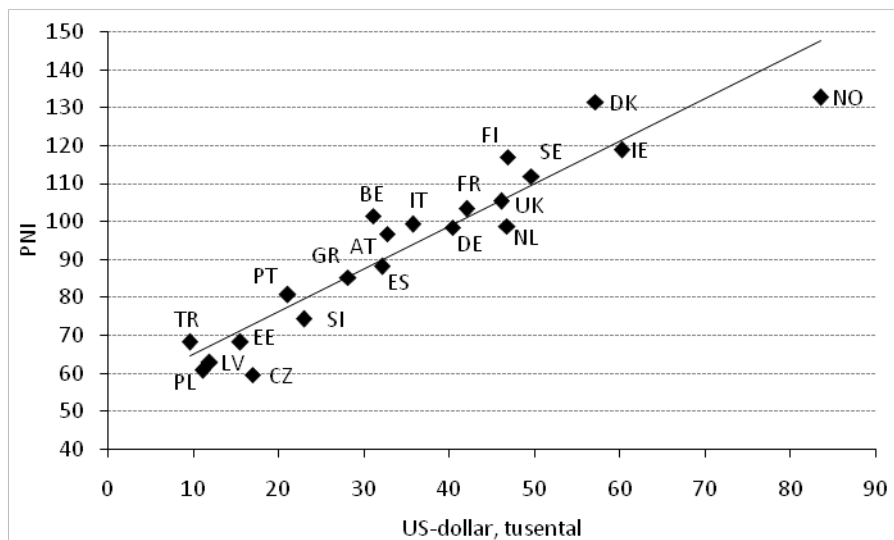
länder samt att göra jämförelser mellan olika länders levnadsomkostnader. Det rekommenderas inte att statistiken används för att strikt rangordna länder, för att konstruera nationella välståndstal eller för att jämföra priser på låga aggregeringsnivåer. Sammanfattningsvis passar Eurostats statistik över jämförelsetal bättre för att göra jämförelse mellan länder för enskilda år och mindre väl för att göra jämförelser som löper över tid och mellan länder. Vidare kan jämförelsetalen användas för att gruppera länder efter faktorer som BNP och prisnivåindex för BNP men inte för en strikt rangordning mellan länder.

4.3.2 De svenska priserna i ett europeiskt perspektiv

I figur 4.1 görs en jämförelse mellan prisnivåindex⁸ (PNI) för hushållens utgifter för privat konsumtion och den nominella bruttonationalprodukten för ett urval av EU-länder samt för Norge och Turkiet. Av bilden framgår att det finns ett positivt samband mellan hushållens utgifter för privat konsumtion och inkomstnivån i ett land. Sambandet kan förklaras av att rikare länder ofta har en produktiv exportindustri, eller en produktiv råvaruindustri, som leder till att företagen som verkar inom dessa sektorer har råd att betala högre löner till arbetskraften. Detta driver inte bara upp lönerna i den mer produktiva sektorn utan i alla sektorer. Både den generella lönenivån och prisnivån kommer därmed att stiga.

⁸ PNI är kvoten av köpkraftsparitetet och nominell växelkurs multiplicerat med 100. Om Sverige har ett PNI på exempelvis 130 för en vara eller tjänst och indexet utgår från prisnivån för EU15 (PNI=100) innebär det att varan eller tjänsten bedöms vara 30 procent dyrare i Sverige än i EU15. Köpkraftspariteter (PPP) är kvoten av ett inhemskt pris i inhemsk valuta och ett utländskt pris i det landets valuta för samma produkt (eller korg av varor och tjänster). Köpkraftspariteter kan förenklat definieras som en köpkraftskorrigerad internationell valuta, dvs. omräkningstal för olika valutor som gör det möjligt att jämföra belopp i olika länder. För att beräkna köpkraftspariteten för en påse vinägerchips i Sverige och Belgien ställs det pris denna har i Sverige, t.ex. 20 kronor, mot det pris den har i Belgien, t.ex. 2 euro. Köpkraftspariteten blir då 10 ($20/2=10$). I den av EU publicerade köpkraftsstatistiken brukar denna s.k. reala växelkurs vara relaterad till euro. Om den nominella växelkursen för en euro är 11,50 kronor innebär det att påsen med vinägerchips bedöms vara ca 13 procent ($10/11,50 \approx 0,87$) billigare i Sverige än i Belgien.

Figur 4.1 Sambandet mellan prisnivå för hushållens utgifter för privat konsumtion och nominell BNP per capita för ett urval av länder inom EU samt Norge och Turkiet. För PNI är EU15=100, år 2007



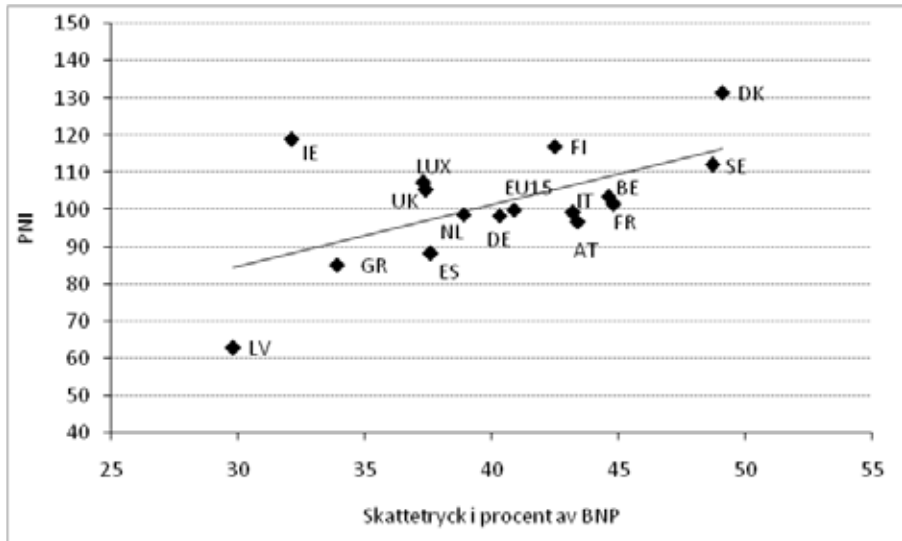
Anm: TR=Turkiet, PL=Polen, LV=Lettland, CZ=Tjeckien, EE=Estland, SI=Slovenien, PT=Portugal, GR=Grekland, ES=Spanien, AT=Österrike, BE= Belgien, IT=Italien, DE=Tyskland, NL= Nederländerna, FR=Frankrike, UK=Storbritannien, FI=Finland, SE=Sverige, IE=Irland, DK=Danmark, NO=Norge

Källor: Eurostat för prisnivåer och Internationella Valutafonden för nominell BNP per capita, bearbetning av Konkurrensverket

Av figur 4.1 framgår att såväl Norge som Danmark både har en prisnivå och en inkomstnivå som överstiger Sveriges. Det kan dock noteras att prisnivån i Sverige bedöms som hög jämfört med länder som Nederländerna och Storbritannien vilka bedöms ha en inkomstnivå som är i paritet med Sveriges.

Som framgår av figur 4.2 tenderar det att finnas ett positivt samband mellan skattetrycket i ett land uttryckt i procent av BNP och prisnivån för privat konsumtion.

Figur 4.2 Sambandet mellan prisnivån för hushållens utgifter för privat konsumtion och skattetryck i procent av BNP för ett urval av länder i EU samt Norge. För PNI är EU15=100, år 2007



Anm: LV=Lettland, GR=Grekland, ES=Spanien, AT=Österrike, BE=Belgien, IT=Italien, DE=Tyskland, NL= Nederländerna, FR=Frankrike, UK=Storbritannien, FI=Finland, SE=Sverige, IE=Irland, DK=Danmark, NO=Norge, EU15=De femton första EU-länderna

Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrensverket

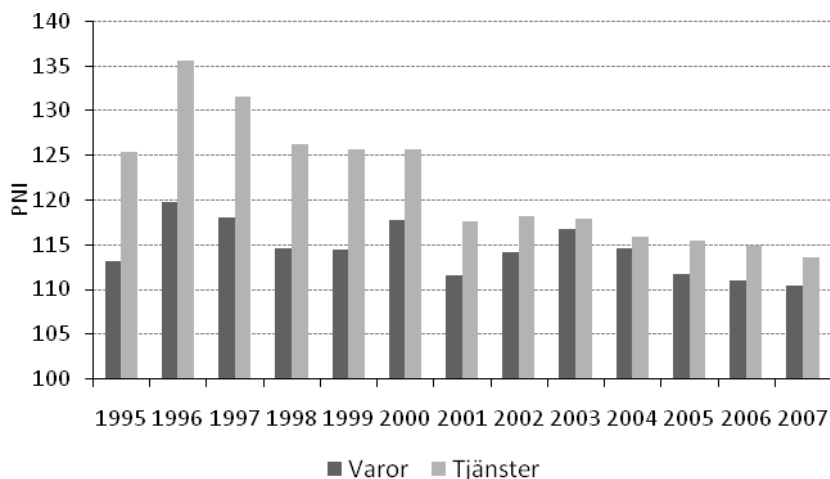
Av figuren framgår att Sverige bedöms ha det näst högsta skattetrycket, efter Danmark, bland de jämförda länderna. Jämfört med Irland, Luxemburg och Finland som bedöms ha en liknande prisnivå för privat konsumtion, har Sverige ett högre skattetryck.

Förutom ovanstående faktorer kan geografiska faktorer, som att många delar av Sverige är glesbefolkat med förhållandevis långa transportavstånd mellan producenter och konsumenter, leda till att prisnivån i Sverige relativt andra länder blir högre. Exempelvis konstaterade i Konkurrensverket i rapporten *De svenska priserna kan pressas!* (2002) att skillnader i transportkostnader mellan EU-länder kunde förklara en del, om än en mindre del, av de prisnivåskillnader för livsmedel som fanns mellan Sverige och EU-genomsnittet.

4.3.3 Priser för grupper av varor och tjänster

I figur 4.3 redovisas prisnivåindex för hushållens utgifter för varor respektive tjänster för privat konsumtion i Sverige jämfört med EU15 för åren mellan 1995 och 2007. År 2007 bedömdes hushållens utgifter för varor respektive tjänster att vara ca 10,4 samt 13,6 procent högre i Sverige än genomsnittet för de femton första EU länderna (EU15). Generellt har tjänster varit dyrare än varor i Sverige relativt EU15. Det kan förklaras av att varumarknaden är utsatt för importkonkurrens i större utsträckning än vad tjänstemarknaden är. Dock har den relativa skillnaden mellan PNI för varor och tjänster minskat i Sverige under perioden. Detta kan bero på att ett flertal tjänstemarknader har öppnats för importkonkurrens, men även att flera svenska tjänstemarknader, som till exempel marknaden för elektronisk kommunikation, har liberaliserats i en större utsträckning än i andra europeiska länder.

Figur 4.3 Prisnivåindex för varor respektive tjänster för privat konsumtion i Sverige. EU15=100, åren 1995-2007



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

I figur 4.3 ses att prisrelationen varierar mellan olika år. Det kan förklaras av att de nominella växelkurserna fluktuerar och orsakar det som brukar kallas "pricing-to-market", vilket innebär att företag, åtminstone på kort sikt, behåller priserna i inhemsk valuta trots att den nominella växelkursen har ändrats. Om den svenska kronan är övervärderad jämfört med t.ex.

euron leder det till att prisnivån i Sverige blir högre än om växelkursen vore korrekt värderad medan det omvända gäller om den svenska växelkursen är undervärderad.

För att få en uppfattning om konkurrenstrycket inom näringsgrenar i ett land kan man jämföra prisnivån i näringsgrenen med prisnivån för motsvarande näringsgren i andra länder. Analysen stärks ju fler näringsgrenar och länder som är med i jämförelsen. I tabell 4.10 redovisas den relativa prisnivån för den privata konsumtionen⁹ samt för utvalda produktgrupper för Sverige, sju andra EU-länder samt Norge.

Tabell 4.10 Köpkraftsjusterat prisnivåindex för privat konsumtion samt för utvalda produktgrupper för ett urval av länder inom EU samt Norge. EU15=100, år 2007

	SE	BE	DK	DE	FR	NL	FI	UK	NO
Privat konsumtion	116	102	136	97	103	99	116	106	138
-Livsmedel	111	106	132	100	99	82	111	107	149
-Alkoholhaltiga drycker	136	93	122	79	87	88	160	143	216
-Kläder och skor	120	108	115	102	91	99	119	100	133
-Hyra, vatten, elektricitet, gas och andra bränslen	104	107	133	103	113	110	117	93	100
-Möbler, hushållsutrustning och rutinunderhåll	104	101	117	94	101	91	108	106	114
-Hälsa	115	102	142	96	100	94	118	109	148
-Transport	116	95	143	99	96	111	118	113	151
-Kommunikation	72	108	85	106	108	99	84	91	105
-Rekreation och kultur	114	96	130	97	105	97	117	103	146
-Restauranger och hotell	121	106	140	95	112	97	122	111	158
-Diverse varor och tjänster	120	100	140	95	103	98	121	107	152

Anm. SE= Sverige, BE= Belgien, DK= Danmark, DE= Tyskland, FR= Frankrike, NL= Nederländerna, FI= Finland, UK= Storbritannien, NO= Norge

Källa: SCB

Som framgår av tabellen bedömdes prisnivån för privat konsumtion vara ca 16 procent högre i Sverige 2007 än genomsnittet i de 15 första EU-länderna. Prisen inom produktgrupperna alkoholhaltiga drycker, restauranger och

⁹ Skillnaden mellan hushållens utgifter för privat konsumtion och prisnivåindex för privat konsumtion är att i den senare ingår förutom den privata konsumtionen den individuella privata konsumtion som hushållens individuella organisationer tillhandahåller (t.ex. utbildning, hälsa, rekreation och kultur).

hotell, kläder och skor samt diverse varor och tjänster bedömdes vara hög i Sverige jämfört med EU15. Jämfört med de övriga nordiska länderna är prisnivån i Sverige för den privata konsumtionen i paritet med Finlands men lägre än både Danmarks och Norges. Generellt är de svenska priserna låga för produktgrupperna möbler och hushållsutrustning samt kommunikation jämfört med de övriga nordiska länderna. För produktgruppen kommunikation, där post- och teletjänster samt teleutrustning ingår, hade Sverige 2007 den lägsta prisnivån av de undersökta länderna. Jämfört med EU15 understeg prisnivån i Sverige den genomsnittliga prisnivån med 28 procent för denna produktgrupp. Utfallet beror för Sveriges del bl.a. på den framgångsrika liberalisering som skett inom området elektronisk kommunikation.

4.3.4 Den privata konsumtionens utveckling

På en aggregerad nivå har förändringar av de relativa priserna påverkat konsumtionens sammansättning, vilken i sin tur kan påverka såväl ekonomins funktionssätt i stort som utfallet på olika marknader. Om konsumenterna i ökad utsträckning efterfrågar varor och tjänster som produceras på marknader med flera aktörer – eller på marknader där nyetablering är relativt enkelt – och i mindre utsträckning sådana varor och tjänster som enbart produceras av ett eller ett fåtal företag kan detta väntas leda till en totalt sett ökad konkurrens. Detsamma gäller om konsumenternas smak ändras i riktning mot mer ovanliga varumärken, t.ex. olika slag av importerade produkter.

Den privata konsumtionens sammansättning kan således påverka konkurrensen på olika marknader. Det är därför relevant att studera utvecklingen av denna.

Under de senaste tio åren har den privata konsumtionen utgjort närmare 50 procent av Sveriges BNP. År 2007 uppgick den privata konsumtionen till ca 1 430 miljarder kronor enligt uppgift från SCB. I konsumentprisindex (KPI) delas den privata konsumtionen upp i tolv huvudgrupper. Dessa är livsmedel och alkoholfria drycker, alkohol och tobak, kläder och skor, boende, inventarier och hushållsvaror, hälso- och sjukvård, transport, post- och telekommunikationer, rekreation och kultur, utbildning (som är privat utbildning), restauranger och logi samt diverse varor och tjänster. De olika huvudgrupperna har olika vikt i KPI och motsvarar värdeandelen av den totala

privata konsumtionen.¹⁰ I tabell 4.11 redovisas nominella och reala prisändringar, viktförändring och relativ volymförändring i den privata konsumtionen mellan oktober 1995 och oktober 2008. Huvudgruppen utbildning har utelämnats då den endast utgör ca 4 promille av den privata konsumtionen.

Tabell 4.11 Vikter i KPI för olika huvudgrupper 2008 samt prisförändringar, viktförändringar och volymförändringar relativt total privat konsumtion för perioden oktober 1995-oktober 2008. Avrundade tal, procent

	Vikt i KPI 2008	Nominell prisförändring	Prisförändring relativt KPI	Vikt-förändring	Volymförändring relativt total privat konsumtion
KPI totalt	100,0	18,9			
Livsmedel och alkoholfria drycker	13,1	12,6	-5,4	-12,7	-7,7
Alkohol och tobak	3,7	42,2	19,6	-28,7	-40,4
Kläder och skor	5,4	8,4	-8,9	-6,9	2,2
Boende	26,6	32,1	11,1	-22,8	-30,4
Inventarier och hushållsvaror	5,5	3,2	-13,2	14,3	31,7
Hälsa- och sjukvård	3,2	61,7	35,9	32,2	-2,7
Transport	14,5	27,3	7,1	18,0	10,2
Post och tele	3,5	-30,0	-41,2	53,5	161,1
Rekreation och kultur	11,9	-8,8	-23,3	18,2	54,2
Restauranger och logi	6,8	40,9	18,5	78,5	50,6
Diverse varor och tjänster	5,4	46,3	23,0	39,2	13,2

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

¹⁰ Under perioden 1990-2007 har metoderna för beräkning av KPI ändrats. Det har påverkat vägningstalen. Exempelvis har täckningsgraden för huvudgruppen diverse varor och tjänster utökats. När indexkonstruktionen i KPI ändrades 2005 ändrades också upplägget för vikterna. Från 2005 avses vikterna år t minus 2, dvs. för 2008 avses vikterna för 2006 osv. Vägningstalen baseras numera på ett mer tillförlitligt underlag än tidigare.

Som framgår av tabellen har priserna, jämfört med KPI, ökat för sex grupper och minskat för fem. Jämfört med den totala privata konsumtionen har konsumtionen ökat för sju grupper och minskat för fyra. Nedan kommenteras den övergripande utvecklingen mellan oktober 1995 och oktober 2008 för några huvudgrupper.

Livsmedel och alkoholfria drycker

För gruppen livsmedel och alkoholfria drycker ökade de nominella priserna med knappt 13 procent, vilket innebär en prisnedgång relativt KPI med drygt 5 procent. En inte obetydlig del av den relativa prisminskningen beror på att momsen för livsmedel sänktes under 1996 (från 21 till 12 procent). En annan förklaring är det svenska medlemskapet i EU som inneburit ett ökat konkurrenstryck i leverantörsledet. Inom huvudgruppen har priserna för bröd och övriga spannmålsprodukter respektive kött under den studerade tidsperioden ökat med knappt 15 respektive 8 procent i nominella termer. I jämförelse med KPI har priserna för dessa grupper minskat med ca 3,5 respektive ca 9 procent. Dessa båda undergrupper utgör ca 36 procent av gruppen livsmedel. Priserna för mjölk, ost och ägg (som svarar för ca 18 procent av gruppen livsmedel) har ökat med drygt 21 procent, dvs. knappt 2 procent mer än KPI. Priserna för sötsaker och glass (som svarar för ca 12 procent) har i nominella termer ökat med drygt 5 procent, dvs. relativt KPI minskat med 11,5 procent.

Som framgår av tabellen har huvudgruppens vikt i KPI minskat mer än relativpriset. Detta innebär att de svenska konsumenterna, relativt sett, köpte mindre livsmedel och alkoholfria drycker 2008 jämfört med 1995. Samtidigt kan konstateras att konsumtionen av hotell- och restaurangtjänster ökat med drygt 50 procent jämfört med den totala privata konsumtionen.

Under våren 2008 var den tilltagande inflationstakten något som började ge tydlig effekt i de svenska konsumenternas plånböcker och som rönste stor massmedial uppmärksamhet. Som en av förklaringarna till den ökande inflationstakten utmålades livsmedelspriserna. I genomsnitt beräknades de svenska livsmedelspriserna i konsumentledet ha ökat med ca 8 procent mellan juli 2007 och juli 2008. Prishöjningarna på livsmedel var inte ett nationellt fenomen utan var snarare av världsomspännande karaktär. Den största förklaringen till de ökade livsmedelspriserna var förändrade omständigheter på den globala marknaden för spannmål. En kombination av minskat utbud och ökad efterfrågan medförde att världsmarknadspriset för många typer

av spannmål steg kraftigt. Eftersom spannmål är en insatsvara i jordbruket kom de ökade priserna på spannmålsmarknaden att sprida sig till flera livsmedelsprodukter.

Boende

Boendegruppens vikt i KPI uppgår till knappt 27 procent. Gruppens vikt har stadigt minskat och var exempelvis drygt 34 procent 1995. De största undergrupperna är hyror och avgifter för bostadsrätter som gemensamt svarar för knappt 49 procent av gruppen. El utgör drygt 15 procent. Priserna för boendet har ökat med närmare 11 procent relativt KPI. I jämförelse med den totala privata konsumtionen har boendekonsumtionen minskat betydligt under den studerade tidsperioden, närmare bestämt med drygt 30 procent.

Inventarier och hushållsvaror

Vad gäller inventarier och hushållsvaror, som till knappt 43 procent utgörs av möbler, kan konstateras att priserna jämfört med KPI minskade med drygt 13 procent. Samtidigt ökade huvudgruppens vikt i KPI med drygt 14 procent. I jämförelse med den totala privata konsumtionen ökade konsumtionen för denna varugrupp med närmare 32 procent.

Transport

Huvudgruppens vikt i KPI är något större än den för livsmedel och alkoholfria drycker, knappt 15 procent. Huvudgruppen omfattade år 2007 undergrupperna inköp av fordon, drift av fordon och transporttjänster som utgjorde ca 31, 54 respektive 15 procent av gruppen. I jämförelse med KPI har priserna för de produkter som ingår i gruppen transport ökat med ca 7 procent under den studerade tidsperioden.

Post- och telekommunikationer

Närmare 94 procent av denna huvudgrupp utgörs av teletjänster och teleutrustning. Som framgår av tabellen har prisutvecklingen varit gynnsam för konsumenterna. Den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen har lett till kraftiga prissänkningar och till ett större och mer varierat utbud av teleprodukter. Konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning har nominellt minskat med knappt 36 procent under den studerade tidsperioden. Detta betyder att priserna, jämfört med KPI, sänkts med

ca 46 procent. Volymförändringen för gruppen post och tele relativt den totala privata konsumtionen har uppgått till drygt 160 procent.

Diverse varor och tjänster

I denna huvudgrupp ingår bl.a. undergrupperna personlig hygien och övriga personliga tillhörigheter som svarar för ca 48 respektive 12 procent av konsumtionen inom gruppen. Jämfört med KPI har priserna för dessa grupper ökat med knappt 15 respektive minskat med 1 procent mellan oktober 1995 och oktober 2008.

4.4 Avslutande synpunkter

Konkurrensen, dvs. utfallet på marknaden, påverkas av många faktorer. Exempel härpå är offentliga regleringar, importrestriktioner, legitimationskrav och patent, in- och utträde av nya företag, produktivitetsutveckling och förändringar i konsumtionens sammansättning. I avsnittet har faktorer som påverkar konkurrenstrycket och utfallet på marknader beskrivits. De beskrivna faktorerna kan hjälpa till att identifiera såväl fungerande marknader med ett gott konkurrenstryck som marknader med ett fåtal aktörer och där konkurrensen fungerar mindre väl. Det finns dock ingen entydig ekonomisk metod för att bedöma konkurrenstrycket på olika marknader utan det är nödvändigt att göra en analys baserad på varje marknads särdrag.

Inom flera av de studerade näringsgrenarna är koncentrationen, sett till inhemsk omsättning, hög. Det gäller exempelvis tillverkning av socker, cement, tidnings- och journalpapper, spånskivor samt framställning av mineralvatten och läskedrycker. En hög inhemsk företagskoncentration är ett mindre problem för konsumenterna om företagen möter konkurrens från importerade varor eller tjänster. Inom näringsgrenarna tillverkning av tidnings- och journalpapper, spånskivor och framställning av läskedrycker visar undersökningen att importen är omfattande. Andra exempel på näringsgrenar där företagskoncentrationen sjunker betydligt då hänsyn tas till den import som sker är läkemedelsindustrin, motorfordonsindustrin och styckning av kött. Förutom att det råder en hög företagskoncentration inom tillverkning av cement och socker uppvisar dessa näringsgrenar en låg företagsrörlighet jämfört med den genomsnittliga företagsrörligheten för den samlade tillverkningsindustrin. En låg rörlighet behöver emellertid inte

betyda att det råder etableringshinder eller att konkurrenstrycket är svagt, utan kan bero på att existerande företag är så pass effektiva att inga nya företag har möjlighet att träda in på marknaden. Omvänt behöver en hög rörlighet inte innebära att konkurrensen ökar då nya företag som etableras på en marknad inte alltid har tillräcklig kapacitet för att kunna konkurrera fullt ut. Flera näringsgrenar som exempelvis framställning av alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läskedrycker, telekommunikationer och läkemedelsindustrin uppvisar inträdeshinder i form av höga kostnader för marknadsföring eller höga värden på variabeln anläggningstillgångar per anställd. Båda dessa faktorer kan (delvis) vara irreversibla kostnader som därigenom minskar incitamenten till nyetablering och inträde på en marknad.

Tolkningen av ovanstående faktorer innebär för konkurrensen försvåras av att vissa faktorer både påverkar och påverkas av konkurrensen. Exempelvis kan koncentrationsmått utgöra en indikator på konkurrensen samtidigt som en stark konkurrens på längre sikt kan leda till att företag slås ut från en marknad vilket ökar koncentrationen. Även kostnader för marknadsföring kan utgöra såväl ett tecken på att konkurrensen är svag och att det inte är nödvändigt att investera i marknadsföring som ett tecken på att konkurrensen är hård och marknadsföring utgör ett konkurrensmedel.

Genom att söka identifiera marknader som uppvisar konkurrensbegränsningar med hjälp av ovan nämnda faktorer gör man en s.k. top down analys. Det finns, som nämnts ovan, flera begränsningar med en sådan analys. Exempelvis utgår data från branschindelningar som inte nödvändigtvis överensstämmer med relevanta marknader enligt en konkurrensrättslig bedömningsgrund. Det finns med andra ord risk för att betydelsen av konkurrensindikatorerna över- eller underskattas. Likväl används ofta dessa mått i internationella studier. Vidare finns många fler faktorer som påverkar konkurrensen inom en marknad men som inte fångas av denna metod. Vid en konkurrensanalys av en enskild marknad är det därför nödvändigt att komplettera analysen med en s.k. bottom up analys, dvs. att avgränsa en relevant marknad och med hjälp av ekonomiska metoder och andra bedömningar utvärdera om marknaden fungerar tillfredsställande.

Förändrade konsumtionsmönster är en annan faktor som kan påverka såväl ekonomins funktionssätt i stort som utfallet på olika marknader och således konkurrensen på dessa. Samtidigt kan prisförändringar till följd av ökad

eller minskad konkurrens påverka den privata konsumtionens sammansättning.

Vad gäller de huvudgrupper som ingår i den privata konsumtionen kan konstateras att sedan 1995 har, relativt sett, konsumtionen ökat mest för post- och telekommunikationer (160 procent), rekreation och kultur (54 procent), restauranger och logi (51 procent), inventarier och hushållsvaror (32 procent) samt diverse varor och tjänster (13 procent). Enligt den officiella statistiken har konsumtionen minskat mest för alkohol och tobak (-40 procent), boende (-30 procent) samt livsmedel och alkoholfria drycker (-8 procent). För gruppen hälso- och sjukvård har volymen minskat något i jämförelse med den totala privata konsumtionen (-3 procent) medan den ökat något för kläder och skor (2 procent).

Förutom post och tele är det framför allt för grupperna rekreation och kultur, inventarier och hushållsvaror samt livsmedel och alkoholfria drycker som priserna fallit jämfört med KPI under den studerade tidsperioden oktober 1995-oktober 2008. Prisökningar av varierande storlek har uppmätts för huvudgrupperna alkohol och tobak, hälso- och sjukvård, diverse varor och tjänster, restauranger och logi, boende samt transporter. Jämfört med KPI har prisökningarna varit störst för hälso- och sjukvård (36 procent) och minst för transporter (7 procent).


Som framgår av avsnittet som gäller internationella prisjämförelser förekommer relativt stora uppmätta prisskillnader mellan Sverige och flera andra länder i Europa. Det finns olika förklaringar till detta. På kort sikt kan fluktuationer av nominella växelkurser få ett betydande genomslag. Vidare tenderar länder med större nationalinkomst per invånare att ha högre priser än länder med mindre nationalinkomst per invånare.

En fungerande inre marknad inom EU torde leda till att prisskillnaderna mellan de enskilda länderna minskar, dvs. att prisnivåerna konvergerar. Eftersom de svenska priserna är relativt höga torde det leda till att priserna i Sverige, relativt sett, blir lägre. Generellt är det lättare att bedriva internationell handel med varor än med tjänster. Det kan vara en förklaring till att tjänster för privat konsumtion i Sverige, relativt EU15, alltjämt tenderar att vara dyrare än varor. Denna skillnad har dock minskat under de senaste tio åren. Förändringen kan sannolikt bara delvis tillskrivas utvecklandet av EU:s inre marknad. En annan viktig förklaring är den omfattande liberalisering som skett i Sverige av vissa tjänsteområden. Detta gäller inte minst

området elektronisk kommunikation där priserna i Sverige är väsentligt lägre än vad som gäller för merparten av övriga jämförbara europeiska länder.

Av en rapport från Konkurrensverket (2000) framgår att de svenska priserna, under perioden 1990-1999, i genomsnitt var 30 procent högre än genomsnittet för länderna inom OECD och 20 procent högre än genomsnittet inom dåvarande EU (EU15). Genom en regressionsanalys gjordes ett försök att kvantifiera de olika förklaringsfaktorernas betydelse för prisrelationerna mellan Sverige och de övriga OECD-länderna. Enligt den skattade modellen kunde förklaringsfaktorer som BNP per capita, skatter, befolkningstäthet, växelkursförändringar under perioden m.m. förklara drygt hälften av prisskillnaden i förhållande till OECD. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgjorde en sämre fungerande konkurrens relativt andra länder, den viktigaste förklaringen till den återstående prisskillnaden. Vid en senare undersökning bedömde Konkurrensverket (2002b) att uppemot hälften av prisskillnaden också mellan Sverige och EU15 kunde förklaras med att konkurrensen på den svenska marknaden i ett europeiskt perspektiv var bristfällig.

Utvecklingen sedan dessa rapporters färdigställande pekar mot att konkurrensen i Sverige har blivit bättre och att prisskillnaderna har minskat. En potentiell förklaring till detta är en ökad internationalisering av den svenska ekonomin. En större och mer integrerad inre marknad inom EU och en ökad import från länder utanför EU har bidragit till en press nedåt på den svenska prisnivån. Ökad konkurrens leder emellertid inte bara till lägre priser. Också diversifieringen av varor och tjänster ökar och konkurrens sker även genom produktutveckling och kvalitetsförbättringar. En fortsatt politik för att avlägsna hinder för internationell handel och underlätta utvecklandet av EU:s inre marknad för varor och tjänster kan väntas leda till betydande välfärdsvinster för de svenska medborgarna.



5 Branschbeskrivningar

Branschbeskrivningar

I detta avsnitt redovisas även några områden som Konkurrensverket beskriver med utgångspunkt från vissa uppmärksammade frågeställningar. Inom livsmedelsområdet har Konkurrensverket valt att särskilt belysa prisnivåer och prisutveckling i ett internationellt perspektiv. Bredbandsmarknaden är central för allt större delar av svensk ekonomi. Vad gäller området för elektronisk kommunikation har därför genomförts en undersökning av förutsättningarna för bredbandsutbyggnad. Sektorer som är viktiga för konsumenterna och samhällsekonomin och som kommenteras i egna avsnitt är också finans-, energi- samt bygg- och anläggningsområdet.

Särskilt kommenteras också några områden som är under reformering. Det gäller hälso- och sjukvård, apoteksmarknaden och järnvägstransporter. I sammanhanget kommenteras även taximarknaden, en marknad som mycket få länder utöver Sverige har öppnat för konkurrens.

Enligt regleringsbrevet för 2008 gavs Konkurrensverket i uppdrag att presentera en rapport som ger en bred överblick av konkurrenssituationen på den svenska marknaden. Av särskilt intresse nämns bl.a. postmarknaderna. Detta uppdrag fördes sedermera vidare till det aktuella regeringsuppdraget att föreslå åtgärder för bättre konkurrens. I rapporten finns därför ett särskilt avsnitt om postmarknaden.

I det följande sammanfattas ett urval av gjorda analyser och beskrivningar av konkurrensförhållanden inom områden av svensk ekonomi.

5.1 Livsmedel

Dagligvaror står för en betydande del av konsumenternas utgifter. Utbudet av dagligvaror och priserna på dem är därför viktigt för den samlade välfärden. Enligt Market Magasin uppgick försäljningen under år 2007 till knappt 240 miljarder kronor, vilket motsvarar 7,8 procent av BNP eller närmare 16,7 procent av hushållens konsumtion. Då inräknas, förutom livsmedel och alkoholfria drycker även övriga dagligvaror, såsom kemisktekniska produkter, produkter för personlig hygien, dagstidningar och blommor. Enligt SCB uppgick försäljningen av livsmedel och alkoholfria drycker till närmare 170 miljarder kronor vilket motsvarar 12 procent av hushållens konsumtion.

Fyra led kan identifieras i sektorn; producentledet (lantbruk), livsmedelsindustrin (som förädlar råvarorna), partihandelsledet samt detaljistledet. I detaljhandelsledet inkluderas försäljning i kiosker, torghandel etc. Sett till omsättning står fyra aktörer för nästan hela partihandelsmarknaden. Samtliga fyra aktörer har ett antal detaljister knutna till sig. Denna vertikala integration gör att partihandelsledet och detaljistledet i praktiken är att betrakta som ett och samma, vilket i denna beskrivning kommer att benämnas dagligvaruhandeln.

5.1.1 Producentledet

Det svenska jordbruket består av ett stort antal självständiga aktörer. Detta illustreras av tabell 5.1 som visar antalet registrerade företag inom de olika jordbruksgrenarna. Jordbruken är inte bara många utan även små, vilket gör att producentledet, med undantag för några få mindre delmarknader, kännetecknas av en låg koncentration.

Tabell 5.1 Antal jordbruksföretag efter driftsinriktning, år 2007

Växtodling			Husdjursskötsel			Blandat jordbruk	Småbruk
Jordbruksväxter	Trädgårdsväxter	Jordbruks- och trädgårdsväxter	Mjölkkor	Köttdjur	Övrig husdjurskötsel		
17 765	1 315	769	6 300	10 435	5 866	5 378	24 781

Källa: Jordbruksverket

Det faktum att producentledet kännetecknas av många små aktörer innebär att konkurrensen mellan dessa är god och att ingen har möjlighet att ensidigt påverka prisbildningen på marknaden - särskilt eftersom såväl marknaderna för jordbrukets insatsvaror som marknaderna där de säljer sina produkter (livsmedelsindustrin) kännetecknas av hög koncentration. Många av marknaderna för insatsvaror karaktäriseras av fåtalsdominans och multinationella aktörer medan stora nationella och nordiska aktörer har stora marknadsandelar inom vissa delar av livsmedelsindustrin (se vidare avsnitt 5.1.2). Jordbruken har således liten marknadsmakt både i förhållande till leverantörer som till kunder.

Om perspektivet lyfts till den internationella marknaden kan det konstateras att EU:s jordbrukspolitik med sina subventioner, importrestriktioner och produktionsstandarder snedvrider konkurrensen genom att utomeuropeiska aktörer har påtagligt sämre förutsättningar att sälja sina produkter på den europeiska marknaden. Genom att skydda de egna lantbrukarna från den globala konkurrensen minskar trycket på innovation och effektivisering vilket i slutändan drabbar konsumenterna i form av ett mindre utbud och högre priser.

5.1.2 Livsmedelsindustrin

Merparten av de råvaror som produceras i lantbruket förädlas av livsmedelsindustrin. Inom detta led verkade år 2007 drygt 3 000 företag vilka totalt sysselsatte ca 55 000 personer. Livsmedelsindustrin är inte att karaktärisera som en homogen industri och det går därför inte att se livsmedelsmarknaden som en och samma marknad. Produktionsteknik, importkonkurrens osv. skiljer sig betydligt åt mellan olika delar av livsmedelsindustrin. Generellt kännetecknas dock livsmedelsindustrin av hög marknads-koncentration.

I avsnitt 4.1 och 4.2 beskrivs konkurrensen för sektorerna sockertillverkning, framställning av mineralvatten och läskedryck, framställning av öl, mjöltillverkning och styckning av kött med hjälp av kvantitativa konkurrensindikatorer baserade på statistik från SCB. Framför allt i delsektorerna sockertillverkning samt framställning av mineralvatten och läskedryck framträdde indikationer på bristande konkurrens i form av hög koncentration och låg mobilitet.

De största sektorerna inom livsmedelsindustrin är slakt och charkindustrin, mejeriindustrin och bageriindustrin. Tillsammans står dessa delsektorer, enligt branschorganisationen Livsmedelsföretagen, för ca 60 procent av det totala antalet sysselsatta. Slakt- och charkindustrin samt mejeriindustrin kännetecknas av hög koncentration.

Inom mejeriindustrin är den geografiska uppdelningen tydlig och många mejerier har i stort sett monopolställning på enskilda geografiska marknader. Detta förklaras till viss del av att transportkostnaderna är höga i förhållande till varuvärdet. Det gäller speciellt transporter av mjölk från gårdarna, vilket medför att mejerierna har en stor marknadsmakt gentemot sina mjölkleverantörer. En annan konsekvens är att de flesta mejeriprodukterna på den svenska marknaden traditionellt sett har baserats på inhemskt producerad mjölk. Att svenska mejerier är producentkooperativa och ägs av sina leverantörer har också verkat för den strikta områdesindelningen på leveranssidan. Sedan millennieskiftet finns emellertid tendenser till ökad konkurrens på försäljningsmarknaderna. Ett exempel är att Lidl förser sina butiker med mjölk från Tyskland. Ett annat exempel är att samtliga butiker i kedjan Willys förses med mjölk och andra mejerivaror från två mejerier som tidigare endast har verkat på regionala marknader. Konkurrensen har således stärkts, vilket också har varit ett argument då många mejerier under 2008 sänkte ersättningen till mjölkbönder.

Den svenska köttindustrin har de senaste åren genomgått en strukturomvandling vilket resulterat i en större koncentration. Konkurrensverket (2006a) har tidigare bedömt att den tilltagande koncentrationen sannolikt till viss del kan ha drivits fram av ökad konkurrens från importerat kött. Av den totala svenska köttkonsumtionen importerades år 2007 enligt Livsmedelsföretagen 30 procent av grisköttet, 48 procent av nötköttet och 64 procent av lammköttet. Även om den svenska köttindustrin är koncentrerad möter den därför konkurrens från utländska aktörer.

Samtidigt som importen ökat har även exporten av livsmedel ökat de senaste åren. Det svenska medlemskapet i EU är enligt Livsmedelsekonomiska institutet (2008) den faktor som främst ligger bakom utvecklingen. Räknat i löpande priser har importen av förädlade livsmedel ökat med nästan 100 procent medan exporten nästan har ökat med 200 procent i värde mellan år 1994 och 2005. Procentuellt sett har utrikeshandeln ökat mest inom tidigare skyddade delsektorer som kött och chark samt mejeri. Samtidigt bör noteras att utrikeshandeln, som andel av det samlade pro-

duktionsvärdet, är relativt liten inom dessa sektorer. Dessa marknader är således fortfarande i stor utsträckning att karaktärisera som nationella. Även om import och export av livsmedel har ökat finns det fortfarande hinder som hämmar tillväxten av utrikeshandeln. Exempel på sådana är nationella regler om livsmedelssäkerhet och nationella pant- och retur-system.

Livsmedelsekonomiska institutet har i samma studie beräknat marknads-makten inom livsmedelsindustrin med ekonometriska metoder. I studien tjänar företagens marginaler som proxyvariabel för deras marknadsmakt. Resultaten visar att företagen inom livsmedelsindustrin har en viss grad av marknadsmakt, vilket anses kunna vara en bidragande orsak till de relativt höga livsmedelspriserna i Sverige jämfört med andra EU-länder. Skillnaderna mellan de olika delbranscherna inom industrin är betydande vilket inte är förvånande med tanke på de olika delbranschernas olika förutsättningar.

Enligt studien bidrog inte EU-medlemskapet till att de genomsnittliga marginalerna inom livsmedelsindustrin minskade. Den övergripande bilden döljer emellertid viktiga förändringar. Resultaten tyder på att etableringskostnaderna för utländska företag på den svenska marknaden har minskat. Detta har lett till en ökad konkurrens som sannolikt bidragit till att de relativa priserna har minskat i tidigare skyddade delbranscher. Effekten är särskilt markant inom de delbranscher som tidigare skyddades av tariffära handels-hinder. Livsmedelsekonomiska institutet konkluderar sammanfattningsvis att det svenska EU-medlemskapet har bidragit till ökad konkurrens och därmed lägre priser inom de delar av livsmedelsindustrin som var skyddade från utländsk konkurrens före EU-inträdet.

I en intervjustudie utförd av Copenhagen Economics (2009b) med personer inom livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln, framkommer att parallellt med att det har skett en viss konsolidering inom livsmedelsindustrin, har mindre och mellanstora aktörer visat sig förvånansvärt livskraftiga. Speciellt mindre företag inom livsmedelsindustrin har på senare år upplevt ett uppsving. Konsumenternas högre efterfrågan på närproducerade livs-medel med miljöprofil anses vara den bakomliggande faktorn. De större kedjorna har för att möta denna efterfrågan skapat särskilda inköpsavdelningar för små leverantörer. Den allmänna uppfattningen är att kedjorna är mer förstående och söker finna samarbetsformer som tillåter dem att växa och ta fram nya och innovativa produkter.

5.1.3 Dagligvaruhandeln

Den vanligaste formen för dagligvaruhandel i Sverige är försäljning inom ramen för en kedja. Den statistik som redovisades i avsnitt 4.1 och 4.2 avseende näringsgrenen Livsmedelsbutiker med brett sortiment ger därför en missvisande bild av konkurrensen inom detta led. Tre kedjor har dominerat den svenska dagligvaruhandeln under relativt lång tid: ICA AB, KF och Axfood AB. En fjärde stor aktör är Bergendahlsgruppen som i huvudsak bedriver verksamhet i södra Sverige. Dessa fyra aktörer är verksamma både i parti- och detaljhandelsledet.

Tabell 5.2 Blockstruktur dagligvaruhandeln, år 2007

ICA	Kooperationen	Axfood	Bergendahls
ICA Nära	COOP Nära	Hemköp	City Gross
ICA Supermarket	Coop Konsum	PrisXtra	Ags
ICA Kvantum	Coop Extra	Willys	EKO Stormarknad
Maxi ICA Stormarknad	Coop Forum		Matöppet
			MaxiMat
			Vinn Stormarknad
			Östenssons
			Vi-butikerna

Källa: ICA:s, KF:s, Axfoods och Bergendahls webbplatser, 2009-03-24

Kedjorna har olika former av bindningar mellan grossist- och detaljistleden. Butiker anknutna till ICA ägs i huvudsak av fristående handlare. Partihandel och distribution hanteras av ICA:s olika partihandelsföretag. KF driver helägda och vertikalt integrerade företag benämnda Coop. Det finns även ett antal butiker inom KF som ägs av lokala kooperativa föreningar samt ca 130 butiker inom Coop Konsum och Coop Nära som drivs i franchiseform. Distribution och nationella inköp hanteras av Coop Sverige AB:s dotterbolag Cilab. Internationella inköp och inköp av egna märkesvaror (EMV) sköts av bolaget Coop Trading, vilket ägs gemensamt av konsumentkooperationerna i Sverige, Danmark och Norge (KF, FDB respektive NKL). Axfood omfattar dels helägda butiker, dels butiker som drivs av fristående handlare. Partihandel och distribution sköts av Axfoods dotterbolag Dagab. Bergendahl har liksom Axfood såväl helägda butiker som avtal med fristående handlare. Dagligvaruhandelskedjorna är således mer eller mindre vertikalt integrerade mellan detaljist- och partihandelsleden. Utöver nämnda kedjor är

norska Reitangruppen en aktör värd att nämna eftersom den omfattar kedjorna Rema 1000, Pressbyrån och 7eleven.

Tabell 5.3 Dagligvaruhandeln i Sverige, år 2007

	Antal butiker (07-12-31)	Omsättning (Mkr)	Marknads- andel (%)	Förändring av marknads- andel 2006-2007 (%)
Ica	1 382	85 803	43,4	1,7
KF	725	36 514	18,5	-0,5
Axfood-sfären	916	31 108	15,7	-1,9
Bergendahls-sfären	249	14 263	7,2	1,3
De fyra största	3 272	167 688	84,9	0,5
Netto	80	2 610	1,3	-0,7
Lidl	132	4 280	2,2	3,7
Övriga	3 315	23 000	11,6	-4,1
Summa	6 799	197 578	100	
Övriga säljformer*		42 085		
Dagligvarumarknaden totalt		239 663		

Källa: Market Magasin (2008), bearbetning av Konkurrensverket

Tabell 5.3 visar att dagligvaruhandeln, är att karaktärisera som relativt koncentrerad. Endast 15 procent av den totala omsättningen kan härledas till andra aktörer än de fyra största.

Vi-butikerna valde under hösten 2008 att avbryta sitt samarbete med Bergendahls-sfären fr.o.m. hösten 2009 och istället ansluta sig till Axfood. Vi-butikerna hade 2007 en marknadsandel på 2,9 procent vilket innebär att Axfood efter övergången, allt annat lika, kommer att vara jämnstor med Kooperationen.

Värt att notera är att ICA i februari 2007 gjorde sig av med sitt tidigare innehav i Netto-butikerna. I samband med separationen avvecklades 21 Netto-butiker i Storstockholm och Mälardalen. Netto lyckades tack vare nyetableringar ändå expandera sin försäljning, om än med en minskande marknadsandel.

Inträdet av Netto (2002) och Lidl (2003) på den svenska dagligvarumarknaden har inneburit en etablering av utpräglade lågprisbutiker, s.k. hard discount-aktörer, på den svenska marknaden. Även om de tidigare existerande soft discount-aktörerna, ledda av Willys, fortfarande dominerar inom

lågprissegmentet, har de båda utländska aktörerna uppvisat en expansiv utveckling genom att på fem år tillsammans skaffa sig en marknadsandel på dryga tre procent. Intervjuer med personer inom branschen bekräftar att Lidl och Nettos inträde på den svenska dagligvarumarknaden har bidragit till att konkurrensen har skärpts under senare år.

Den butikstyp som dominerar livsmedelsförsäljningen är de traditionella allivsbutikerna¹¹, vilka år 2007 stod för ca 58 procent av dagligvaruhandelns omsättning. Det är dock lågprisbutikerna¹² som tillsammans med stormarknaderna¹³ har ökat sina marknadsandelar i förhållande till andra butikstyper under de senaste åren. Av marknadens totala försäljning stod stormarknaderna för 7 procent år 1993, 12 procent år 2000 och knappt 16 procent år 2007. Motsvarande andelar för lågprisbutikerna var 3, 11 respektive knappt 15 procent (Market Magasin, 2008 och Konkurrensverket, 2004). I och med denna utveckling rör sig Sverige mot en butiksstruktur som kan sägas vara mer typiskt europeisk med fler butiker av lågpriskaraktär.

Dagligvaruhandelns struktur är en naturlig konsekvens av de förhållanden som råder i livsmedelsindustrin, samt av produkternas karaktär. Koncentrationen i leverantörsledet gör att en viss storlek krävs på grossisten för att kunna uppbåda jämförbar förhandlingsstyrka vid inköp. Det faktum att de flesta livsmedel har en begränsad hållbarhet innebär att det finns samdriftsfördelar inom distributionen. Eftersom konsumenterna handlar livsmedel flera gånger per vecka lägger de mycket tid på livsmedelsinköp relativt inköp av många andra varor. Konsumenten vill därför hitta allt den behöver i en och samma butik. Utbudet blir således en nyckelfaktor. Konsumenternas vilja att minimera tidsåtgången innebär även att butikslokaliseringen är en central konkurrensfaktor. I praktiken sker därför en stor del av konkurrensen inom detaljistledet på lokala marknader butiker emellan. De skillnader i prisnivå mellan olika svenska lokala livsmedelsmarknader som framkommer i Pensionärernas Riksorganisations (PRO) årliga undersökning av de

¹¹ Allivsbutiker är ingen homogen grupp. Den minsta gemensamma nämnaren är att de jobbar på traditionellt vis, vilket innebär en rimlig balans mellan egenskaperna utbud, service, pris och kvalitet.

¹² Lågprisbutiker är butiker med en klar lågprislinje i både marknadsföring och sortiment. Begreppet är av naturliga skäl flytande, inte minst till följd av omprofileringar av butiker över tiden. Uppgifterna skall därför tolkas försiktigt.

¹³ En stormarknad har minst 2500 kvm. säljyta, brett sortiment av både livsmedel och specialvaror, samt externt läge.

regionala livsmedelspriserna i Sverige bekräftar att så sannolikt är fallet (se vidare avsnitt 5.1.4). Konkurrenten inom dagligvaruhandeln kan således sägas ske på två nivåer; på nationell nivå mellan kedjorna, samt på lokal nivå mellan olika butiker. Butikerna kan ibland tillhöra samma kedja.

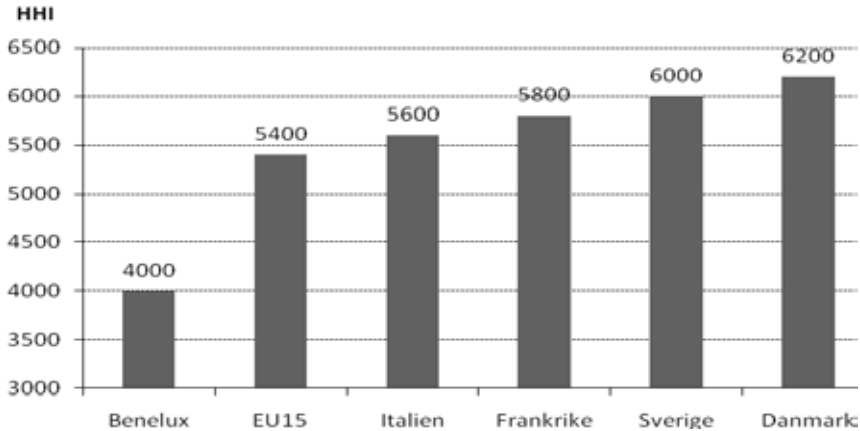
Internationell jämförelse av koncentrationen inom dagligvaruhandeln

Eftersom den höga koncentration inom dagligvaruhandeln till viss del kan förklaras av varornas egenskaper och konsumenternas preferenser, vilka torde vara universala, är det intressant att jämföra koncentrationen inom den svenska dagligvaruhandeln med den i andra länder. Med hjälp av information från databasen Amadeus har marknadskoncentrationsmättet Herfindahl-Hirschman Index (HHI), definierat som summan av samtliga företags kvadrerade marknadsandelar, kalkylerats på kommunnivå för länderna i EU15. Detta avsnitt baseras i stora delar på forskningsrapporten *Konkurrensen på dagligvarumarknaden (2009b)* som skrivits av Copenhagen Economics på uppdrag av Konkurrensverket.

Vissa problem med datamaterialet i form av varierande datakvalitet mellan länderna samt en möjlig skillnad mellan geografisk och faktisk marknad, gör att mättet inte är att se som en absolut sanning. Underlaget ger dock en någorlunda rättvisande bild av den europeiska dagligvarukartan.

Materialet antyder en tendens till högre koncentration inom dagligvaruhandeln i de nordiska länderna, vilket illustreras av figur 5.1.

Figur 5.1 Lokal koncentration av dagligvaruhandeln i Sverige och i Europa

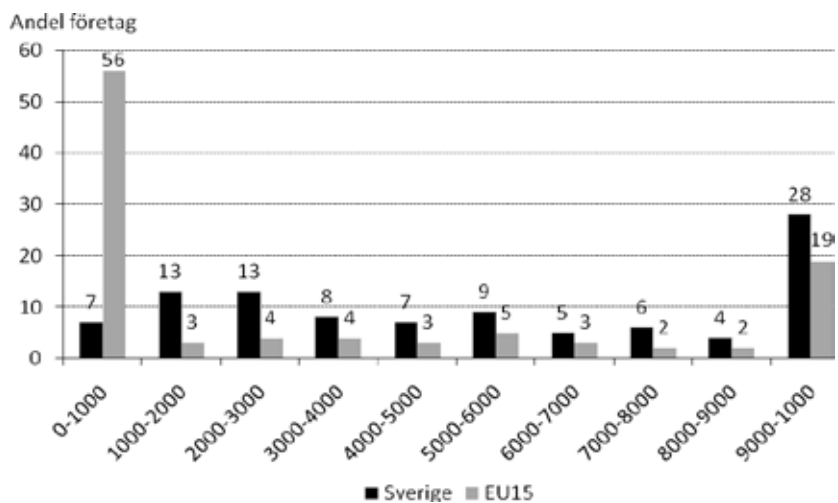


Not: Genomsnitt (omsättningsviktat) av HHI för dagligvaruhandeln (SNI-kod 5211) på kommunnivå i olika länder. Benelux består av länderna Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Variationen av HHI mellan de olika geografiska marknaderna inom varje land framgår inte av figur 5.1. Det är rimligt att anta att det på mindre marknader endast kan rymmas ett fåtal aktörer och att koncentrationen därför är högre där än på större marknader. Empirisk data för EU15 uppvisar att generellt så också är fallet. I figur 5.2 visas hur det totala antalet företag fördelar sig på lokala marknader, definierat som kommuner, indelade efter koncentrationen mätt enligt HHI i Sverige och EU15.

Figur 5.2 Distribution av företag på dagligvarumarknader med olika koncentration i Sverige och Europa, andel i procent



Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Figur 5.2 visar att endast en liten andel av företagen inom dagligvaruhandeln i Sverige verkar på marknader med låg koncentration jämfört med EU15 samt att andelen företag som verkar på marknader med hög koncentration är större jämfört med EU15.

5.1.4 Konsumentpriserna på livsmedel

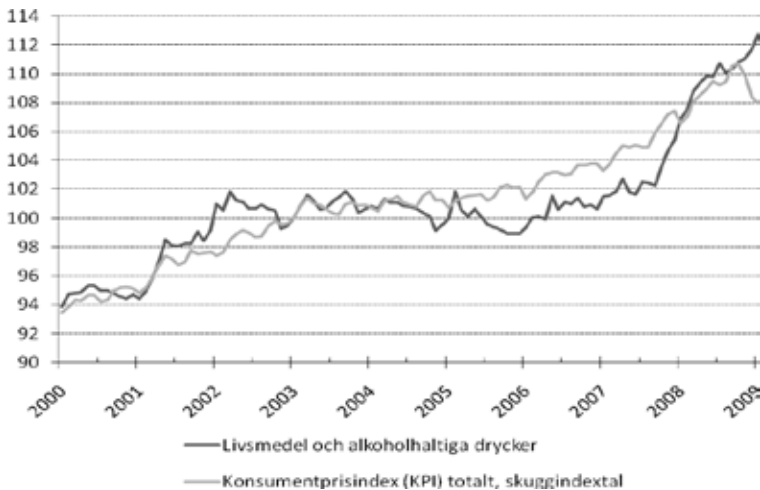
Eftersom utgifterna för livsmedel utgör en stor andel (16,7 procent) av de svenska hushållens konsumtion är priserna på livsmedel en intressant och ständigt aktuell fråga. I det följande kommer därför en analys av prisstatistik för livsmedel ur ett antal olika perspektiv att presenteras. Analysen baseras i stora delar på forskningsrapporten *Konkurrensen på dagligvarumarknaden* (2009b).

Den undersökta prisstatistiken visar att de svenska dagligvarupriserna är högre än för flera jämförbara länder i Europa, samt att det finns en tydlig regional variation av livsmedelspriserna inom Sverige. Konkurrensverket tolkar detta som att det finns utrymme för prissänkningar och att priserna skulle kunna pressas av en bättre konkurrens.

Livsmedelspriserna jämfört med övriga konsumentpriser

Utvecklingen av konsumentpriserna på livsmedel indikerar att inträdet av lågpriskedjor på den svenska marknaden har lett till ökad konkurrens. Detta framgår i figur 5.3 där livsmedelspriserna jämförs med konsumentpriserna. Jämfört med övriga priser utvecklades dagligvarupriserna i något långsammare takt under en följd av år efter lågpriskedjornas inträde, särskilt 2004 och 2005. Sedan hösten 2007 har emellertid matpriserna ökat snabbare än konsumentprisindex.

Figur 5.3 Dagligvarupriserna jämfört med konsumentprisindex, januari 2003=100



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

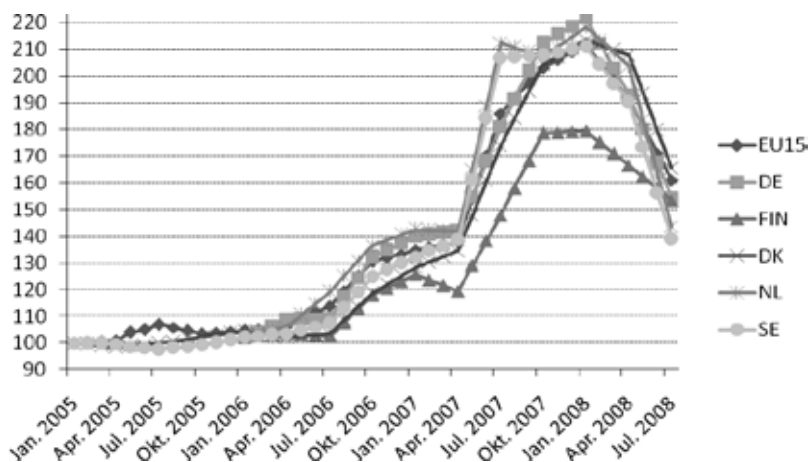
Livsmedelspriserna under år 2007 och 2008

De svenska livsmedelspriserna till konsument steg med 7,9 procent mellan juli år 2007 och juli år 2008. Detta skapade stor massmedial uppmärksamhet i Sverige och förorsakade spekulationer om att bristande konkurrens inom den svenska livsmedelssektorn skulle vara orsaken.

Ursprunget till den generella ökningen av livsmedelspriserna var en kraftig ökning av spannmålspriserna på den globala marknaden till följd av en både ökande efterfrågan och reducerat utbud. Figur 5.4 visar böndernas försäljningspriser, även kallade avräkningspriser, för spannmål i Sverige och några andra nordeuropeiska länder mellan januari 2005 och juli 2008.

Mellan juli år 2006 och oktober år 2007 mer eller mindre fördubblades böndernas försäljningspriser för spannmål i de observerade länderna, Finland undantaget. Över hälften av denna ökning skedde under våren och sommaren år 2007. Under våren år 2008 återställdes några av de faktorer som orsakat den plötsliga prisuppgången till mer normala värden, varefter priserna snabbt sjönk.

Figur 5.4 Böndernas försäljningspriser på spannmål, januari 2005 – juli 2008, januari 2005=100



Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrensverket

Eftersom spannmål är en insatsvara i den absoluta majoriteten av alla former av jordbruksverksamhet medförde den kraftiga ökningen av spannmålspriserna att även priserna på andra typer av livsmedel steg.

Konkurrensverket har i en studie (se bilaga) undersökt hur de ökade spannmålspriserna har slagit igenom i de olika leden i livsmedelssektorn för några utvalda livsmedelsgrupper.

Slutsatsen av studien är att även om konsumentpriserna steg mellan juli 2006 och oktober 2007, var denna ökning liten relativt de ökande priserna på spannmål. De ökade spannmålspriserna fördes alltså inte i någon större omfattning vidare till konsumenterna. Statistiken indikerar att det framför allt var livsmedelsindustrin som påverkades negativt eftersom de inte kompenserade för sina ökande kostnader genom att höja sina försäljningspriser. Dagligvaruhandeln förefaller inte ha reagerat på ett liknande sätt,

utan har i större utsträckning kompenserat de högre kostnaderna genom att höja sina försäljningspriser.

Dessa beteenden är framför allt tydliga i produktionskedjan för bröd och spannmål men går även att skönja i produktionskedjan för mjölk, ost och ägg, samt när aggregatet av samtliga livsmedel observeras. Vad gäller produktionskedjan för kött kan inte lika tydliga slutsatser dras.

Det faktum att ett led inte har fört vidare ökade inköpskostnader till sina försäljningspriser skulle kunna ha sin förklaring i att marginalerna innan kostnadshöjningen var relativt höga. Detta är i sin tur något som ofta kännetecknar marknader där konkurrensen är dålig.

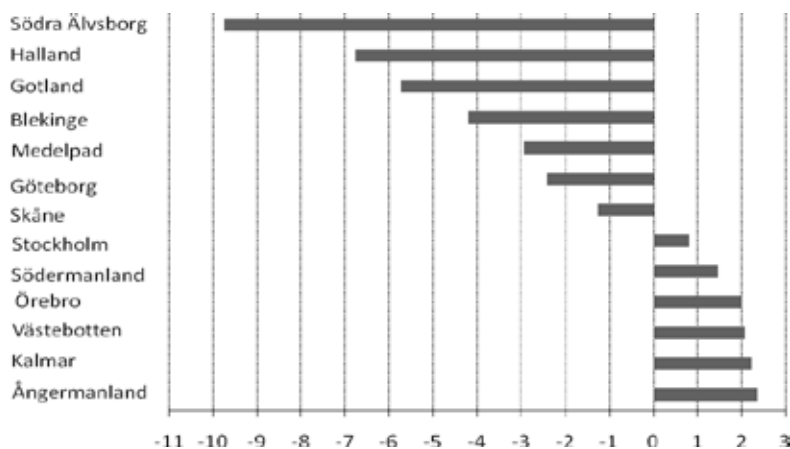
Regionala skillnader i prisnivå

PRO har under en rad år genomfört regionala prisundersökningar för att medvetandegöra politiker och sätta dagligvaruaktörerna under press. PRO:s matprisundersökning omfattar 30 varor och 1 121 butiker och har genomförts regelbundet under många år. Uppgifterna i figur 5.5 härrör från den senaste undersökningen som gjordes i april 2008.¹⁴

Av undersökningen framgår att regionala prisskillnader på livsmedel för närvarande existerar på samma sätt som de gjort under lång tid. Av undersökningen framgår att östra Sverige samt vissa delar av norra Sverige har priser som ligger någon eller några procent över genomsnittet för landet som helhet. Lägst priser finns i Västsverige – Södra Älvsborg ligger till exempel 9,7 procent under riksgenomsnittet.

¹⁴ PRO:s undersökningar har kritiserats för bristande metodansats. Antalet prismätta varor är relativt lågt medan antalet butiker är desto högre. Vår bedömning är emellertid att undersökningen är relativt tillförlitlig vad gäller rankingen mellan regionerna med högre respektive lägre priser, men att nivåerna på skillnaderna kan vara behäftade med viss osäkerhet.

Figur 5.5 Avvikelser i procent från den genomsnittliga nationella prisnivån på livsmedel för ett urval av undersökta distrikt i PRO:s prisundersökning, år 2008



Källa: www.pro.se/konsumentmakt/prisundersokning, bearbetning av Konkurrensverket

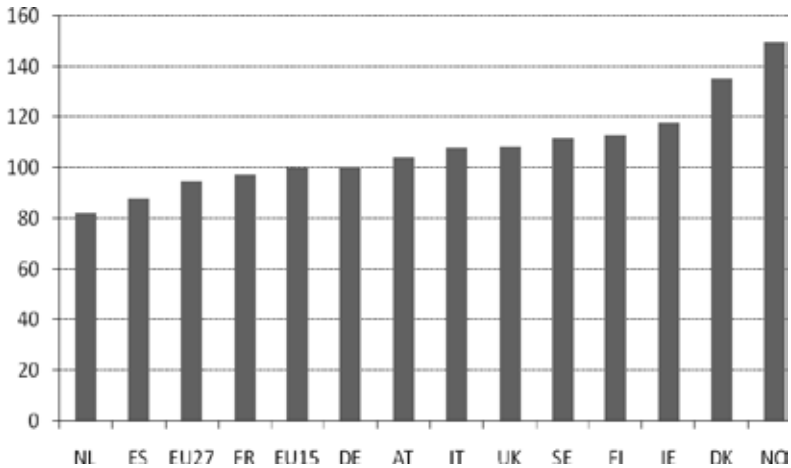
Prisskillnader inom ett och samma land kan vara bättre indikatorer på konkurrenssituationen än jämförelser mellan länder. Det är dock sannolikt att prisskillnader delvis är ett resultat av skillnader i butiksstruktur. Transportkostnader skulle även kunna vara en orsak till regionala skillnader i prisnivå. Från figur 5.5 kan dock slutsatsen dras att geografisk placering inte är avgörande för prisnivåerna i de olika regionerna.

Svenska livsmedelspriser i ett internationellt perspektiv

Konkurrensverket har i tidigare rapporter, bl.a. *Konkurrensen i Sverige 2006* (2006a) och *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen* (2004b), konstaterat att de svenska livsmedelspriserna är höga i ett internationellt perspektiv. En del av prisnivåskillnaderna beror på makroekonomiska, institutionella och geografiska faktorer. Jämförelsen störs dock av att konsumtionsmönster skiljer sig åt och att undersökningarna i de olika länderna är av skiftande kvalitet. Konkurrensverket har dock bedömt att hela den uppmätta skillnaden i prisnivåer mellan Sverige och övriga Europa inte kan härledas till dessa faktorer och att en bristande konkurrens på den svenska dagligvarumarknaden skulle kunna förklara en del av skillnaden i prisnivå.

Prisnivån på dagligvaror i Sverige jämförs i figur 5.6 med några utvalda länder med hjälp av prisnivåindex från Eurostat.

Figur 5.6 Prisnivåer för livsmedel och drycker, EU15=100, år 2007

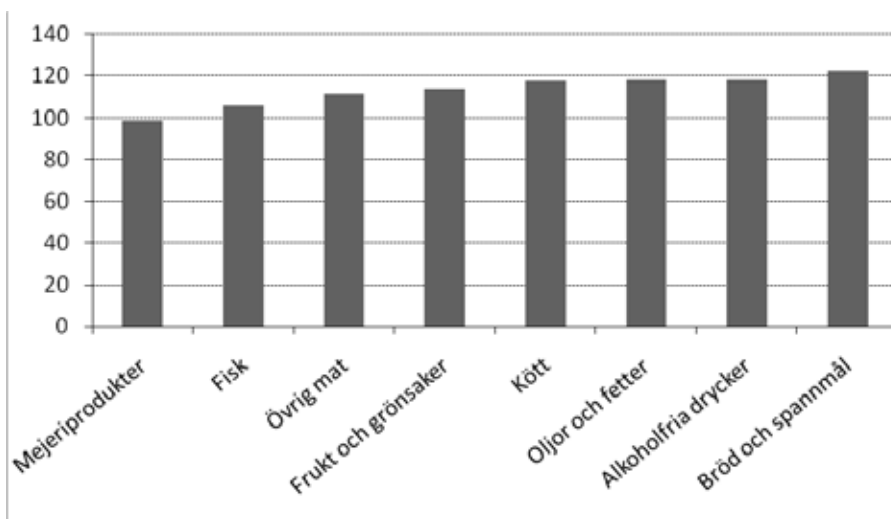


Anm: NL= Nederländerna, ES=Spanien, FR=Frankrike, DE= Tyskland, AT=Österrike, IT=Italien, UK=Storbritannien, SE=Sverige, FI=Finland, IE=Irland, DK=Danmark, NO=Norge, EU27= De nuvarande 27 EU-länderna, EU15= De första femton EU-länderna

Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrensverket

Priserna avser livsmedel och drycker och ger en bild av prisskillnader mellan länder inom EU. Indexeringen utgår från EU15 och de förhållanden som rådde år 2007. Sverige har högre matpriser än de flesta länder inom denna grupp av EU-länder, med Norge och Danmark som tydliga undantag.

Figur 5.7 Prisnivåer i Sverige för olika livsmedel, EU15=100, år 2007



Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrensverket

Prisskillnaderna varierar mellan olika typer av livsmedel. Figur 5.7 visar att prisnivån i Sverige för mejeriprodukter ligger förhållandevis nära snittet för EU15 medan prisnivån för bröd och drycker är omkring 20 procent över. Även kött och frukt och grönt är förhållandevis dyrt i Sverige jämfört med EU15.

Branschens syn på livsmedelspriserna

Inom det forskningsuppdrag som i stor utsträckning ligger till grund för detta delavsnitt har en intervjustudie utförts inom vilken det framkommer att aktörerna inom livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln är av uppfattningen att de svenska matpriserna inte längre är höga i ett internationellt perspektiv. Den skärpta konkurrensen som inträdet av lågprisaktörer, ökad importkonkurrens samt ökade satsningar på egna märkesvaror har inneburit, har drivit fram effektiviseringar, bättre produkter och lägre priser för konsumenterna. Den svenska prisnivån anses vara ungefär lika hög som i merparten av de europeiska länderna, och klart lägst i norden.

Vare sig livsmedelsindustrin eller dagligvaruhandeln tror på något större utrymme för sänkningar av de svenska livsmedelspriserna. Tvärtom förväntas den svaga svenska kronan på sikt driva upp livsmedelspriserna.

I intervjuerna framförs att de regionala skillnaderna i livsmedelspriserna på sikt kan komma att öka. Den intensifierade priskonkurrensen i storstäderna som lågpriskedjorna har medfört innebär att de redan etablerade kedjorna inte har råd att fortsätta låta storstadsområdena subventionera transportkostnaderna till glesbyggd och inre Norrland, vilket de facto sker för närvarande.

5.1.5 Utvecklingstendenser och framtida utmaningar

Egna märkesvaror

Egna märkesvaror (EMV) är produkter som säljs under varumärken som grossisterna själva kontrollerar. Under senare år har inslaget av EMV blivit alltmer vanligt förekommande. Mellan år 2004 och 2006 steg enligt SCB EMV:s andel av den totala försäljningen av livsmedel och drycker från 8 till 13 procent. Trots att nivån inte ökat under år 2007 är det troligt att en fortsatt ökning av andelen EMV är att vänta eftersom den i Sverige alltjämt är relativt låg jämfört med flera europeiska länder. Sett till olika livsmedelsgrupper är andelen EMV enligt SCB högst i livsmedelsgruppen fisk och grönsaker (22 procent) följt av kött (17 procent) och frukt (16 procent). Enligt branschorganisationen Livsmedelsföretagen är andelen EMV för enskilda produkter som ris och vissa djupfrysta varor över 50 procent.

EMV:s expansion kan till viss del ses som ett svar på den tilltagande konkurrensen från lågpriskedjor. EMV kostar i allmänhet mindre i inköp jämfört med märkesprodukter, vilket ger möjlighet till lägre priser. Kedjorna minskar genom EMV också sitt beroende av de etablerade leverantörerna. Slutligen är EMV även en metod att profilera kedjan och fylla dess varumärke med ett unikt innehåll.

Den sammantagna effekten för konsumenterna av den ökade andelen EMV är oklar. Samtidigt som EMV ofta figurerar i de lägre prissegmenten och således agerar prispressare kan antalet märken på butikshyllan bli färre. Det skulle också innebära att mindre leverantörer riskerar att slås ut samt att etableringshindren för dessa ökar.

Regelverk

Jordbrukslagstiftning

Det dominerande regelverket inom jordbrukssektorn är EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy - CAP). Målsättningen med CAP är ökad produktivitet i jordbruket, stabila marknader, skäliga livsmedelspriser, tryggad tillgång av livsmedel och skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen.

Jordbrukspolitiken bygger på gemenskapspreferensen. Den innebär att EU har en gemensam marknad med gemensamma priser och att jordbruksprodukter från EU har företräde framför importerade varor från länder utanför EU samt en gemensam finansiering av jordbrukspolitiken. Genom gränsskydd och exportsubventioner hålls priset på den inre marknaden, för vissa produkter, på en högre nivå än på världsmarknaden. Viktiga jordbruksprodukter som mjölk och socker är dessutom kvoterade för att undvika prissänkningar vid överskott.

I CAP ingår också olika budgetfinansierade stöd, främst direkta inkomststöd till jordbrukarna. I och med en reform år 2003 ersattes de direkta stöd inom EU som var kopplade till storleken på produktionen av ett gårdsstöd som inte är kopplat till produktionen.

Jordbruksverksamheten är alltså relativt reglerad eftersom omfattande EU-stöd ges till branschen. De stöd som betalades ut till det svenska jordbruket för år 2006 uppgick enligt Jordbruksdepartementet till ca 9,7 miljarder kronor. Stöden är i huvudsak gemensamt finansierade av EU men i vissa delar även direkt finansierade av Sverige. De är bl.a. fördelade på gårdsstöd på 5,5 miljarder kronor och djurbidrag på 1 miljard kronor. De regionala stöden uppgår till 900 miljoner kronor och miljöstöden uppgår till 2,3 miljarder kronor.

Offentlig reglering inom dagligvaruhandeln

Eftersom dagligvarumarknaden till sin natur är lokal är butikslägen en av de mest betydelsefulla konkurrensparametrarna. En viktig reglering är därför den som ligger till grund för var dagligvarubutikerna får lov att etableras. Det är kommunerna som med stöd av plan- och bygglagen (1987:10) beslutar om vilka fastigheter som får användas till handel med dagligvaror eller var sådana får byggas. Att få till stånd en ändring eller upprättande av sådana beslut av kommunerna är en omvitnat kostsam process. Etablering av ett butiksnät är därför en tidsödande, osäker och dyr

process som kräver långsiktighet och uthållighet hos dagligvarukedjorna för att vara framgångsrik. Utan resurser och etablerade kontaktnät med kommunen saknar mindre och nya aktörer ofta förutsättningar för att kunna utöva "lobbyverksamhet" gentemot kommunen på samma sätt som större och mer väletablerade aktörer. Detta etableringshinder påverkar konkurrensen inom dagligvaruhandeln negativt.

Marknadsföringslagen (2008:486) påverkar dagligvaruhandeln i och med att den förbjuder självständiga butiker att samverka vad gäller prissättning vid marknadsföring. Konkurrensverket har påpekat att detta snedvrider konkurrensen eftersom vissa kedjor, som t.ex. ICA, till största delen består av fristående butiker som ägs av enskilda handlare som därmed inte kan samverka, medan andra kedjor, som t.ex. KF, har ett i huvudsak samlat ägande och därmed inte påverkas av regleringen.

Det finns vidare en rad olika märkningsordningar som har viss betydelse för förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Reglerna om prisinformation syftar till att underlätta för konsumenterna att jämföra priser mellan butiker. Det finns även reglerade krav på att innehållsförteckningar på livsmedel skall finnas på förpackningen samt vara skrivna på ett språk som kan förstås av personer som endast talar svenska.

Affärstiderna har i stort sett avreglerats i Sverige, till skillnad från flera andra länder i Europa. Sverige har i detta avseende varit ett föregångsland och avregleringen har lett till att öppettider i sig utgör ett viktigt konkurrensmedel mellan butiker.

Självreglering inom dagligvaruhandeln

Det finns en rad rekommendationer inom ramen för självreglering som i vissa fall kompletterar offentligt sanktionerad reglering om bl.a. livsmedels-säkerhet, ursprungsmärkning, allergier, spårbarhet och hälsopåståenden. Dessa regleringars påverkan på konkurrensen bedöms vara försumbara.

Reglering, marknadskoncentration och priser inom dagligvaruhandeln

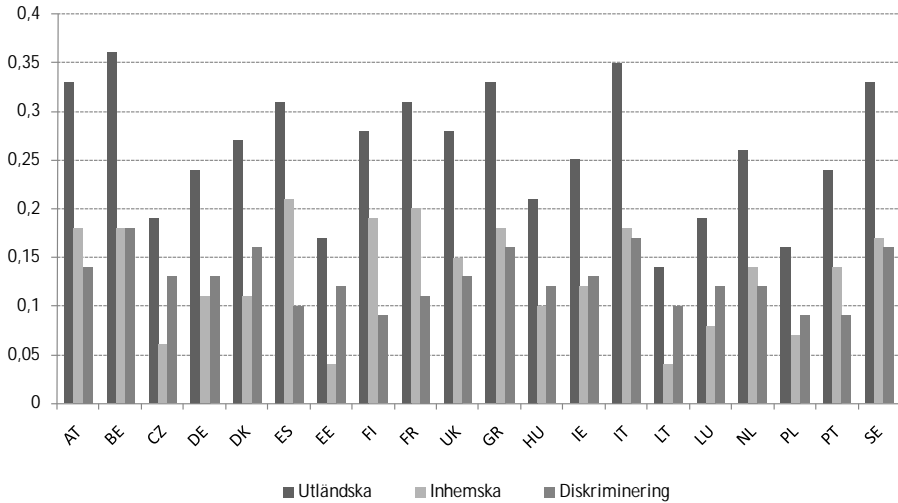
I en studie utförd av Copenhagen Economics (2009b) analyseras sambanden mellan reglering, marknadskoncentration mätt med HHI (se definition av HHI i avsnitt 4.1.1) och marginaler i dagligvarubranschen på detaljnivå i Europa med särskilt fokus på Sverige. Syftet är att mäta hur konsumentpriserna påverkas av koncentrationen och hur inträdesbarriärer som har sitt ursprung i regleringen kan bidra till en högre koncentration.

Analysen genomförs i fyra steg. I det första steget analyseras hur marginaler och priser hänger ihop. I det andra steget används både statistiska modeller och simuleringsmodeller för att klargöra sambandet mellan koncentration och marginaler. I det tredje steget används statistiska modeller för att verifiera att högre regleringshinder, definierade enligt ett index (se beskrivning nedan), leder till mer koncentrerade marknader inom dagligvaruhandeln. I det fjärde steget används samma index över regleringshinder för att beräkna priseffekter som kan förväntas givet förändringar i regleringen.

Index för regleringshinder

Det index som används för att kvantifiera regleringshinder konstruerades av CE år 2004 på uppdrag av Europeiska kommissionen. För dagligvaruhandeln mättes sju olika kategorier av regleringshinder: etablering, användning av insatsfaktorer, marknadsföring, distribution, försäljning av tjänster, after-sales-aspekter och icke-legala barriärer. Mätningen genomfördes genom en omfattande enkätundersökning. Enkäten sändes till experter i medlemsländerna och respondenterna ombads ge svar dels för inhemska, dels för utländska företag.

I figur 5.8 redovisas aggregerade uppgifter för de uppmätta regleringshindren för dagligvaruhandeln i 20 europeiska länder. Utöver index för inhemska och utländska företag presenteras skillnaden mellan indexen för inhemska och utländska företag som ett grovt mått på den diskriminering som eventuellt sker av utländska företag.

Figur 5.8 Regulatoriska barriärer i Europa, år 2004

Anm: AT=Österrike, BE=Belgien, CZ=Tjeckien, DE= Tyskland, DK=Danmark, ES=Spanien, EE=Estland, FI=Finland, FR=Frankrike, UK=Storbritannien, GR=Grekland, HU=Ungern, IE=Irland, IT=Italien, LT=Litauen, LU=Luxemburg, NL= Nederländerna, PL=Polen, PT=Portugal, SE=Sverige

Källa: Copenhagen Economics (2009b)

Sverige förefaller ha relativt höga regleringshinder, särskilt för utländska företag. Andra länder med höga värden är Österrike, Belgien, Spanien, Frankrike, Grekland och Italien. Det svenska indexet för inhemska företag ligger ungefär i nivå med genomsnittet för Europa.

Sambandet koncentration – marginaler

Studiens resultat visar att dagligvaruhandelns marginaler i genomsnitt minskar med 27 procent om Sverige går från en situation med monopol till en situation med perfekt konkurrens. För Europa som helhet skulle motsvarande förändring leda till att marginalerna ökade med 13 procent. För Sveriges del innebär detta att om en lokal marknad med en fungerande konkurrens skulle monopoliseras, förväntas marginalerna stiga med uppemot 27 procent. Dessa effekter bedöms som rimliga utifrån ekonomisk teori. Skillnaden i utfall mellan Europa och Sverige kan bero på att konkurrensen kan vara begränsad i ett glesbefolkat land som Sverige där transportavstånden är långa.

Perfekt konkurrens eller monopol är dock en företeelse som sällan observeras på lokala dagligvarumarknader i Sverige. Omkring 80 procent av de lokala marknaderna i Sverige, här definierat som kommuner, uppvisar ett HHI på mellan 1000 och 6000. Resultatet ovan innebär att om koncentrationen på en marknad går från 1000 till 6000, mätt enligt HHI, kan vi förvänta en genomsnittlig ökning av marginalerna i dagligvaruhandeln på omkring 14 procent. Den skattade modellen indikerar även att det finns ett positivt samband mellan storleken på den lokala marknaden och storleken på marginalerna.

Resultatet ger stöd för att dagligvarumarknader till sin natur är lokala. Detta eftersom det framför allt är lokala förutsättningar såsom marknadsstorlek och marknadskoncentration som kan förklara variationen i marginaler och konsumentpriser. Nya dagligvarukedjor kommer således endast att gynna breda konsumentgrupper i Sverige om de kan etablera sig på ett förhållandevis stort antal lokala marknader.

Sambandet reglering – koncentration

I nästa steg analyseras sambandet mellan koncentration och reglering för att undersöka hur regulatoriska barriärer kan påverka uppkomsten av koncentrerade marknader. Analysen visar att regulatoriska barriärer påverkar uppkomsten av koncentrerade marknader. Resultaten är såväl ekonomiskt logiska som statistiskt signifikanta. Detta är föga förvånande eftersom det regulatoriska indexet konstruerats för att mäta den typ av reglering som kan utgöra ett hinder för en effektiv konkurrens.

Resultatet visar entydigt att lägre regulatoriska barriärer har ett starkt samband med lägre koncentration på dagligvarumarknaderna. En minskning av det regulatoriska indexet med 0,1 leder till att HHI reduceras med 1200.

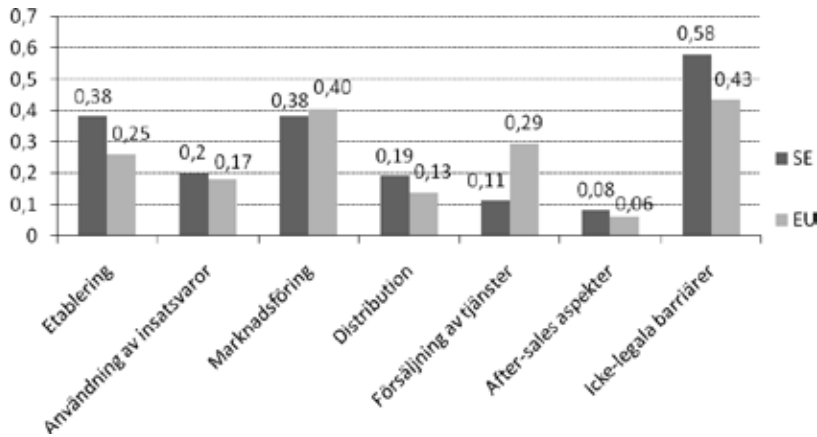
Vad händer med priserna om de regulatoriska barriärerna sänks?

För att besvara denna fråga har en simulering genomförts där det undersöks vad en förändring i de regulatoriska barriärerna skulle innebära för prisbilden för konsumenter på den svenska dagligvarumarknaden.

Simuleringen har som utgångspunkt att de icke-legala barriärerna i Sverige elimineras eftersom detta av allt att döma förefaller vara ett särskilt problemområde i vårt land jämfört med våra grannländer, se figur 5.9. De icke-legala barriärerna innefattar informationsgivning till företag, översättning, stödfunktioner hos svenska myndigheter för att underlätta att nya aktörer

tar sig in på marknaden, spridning av information av den inre marknads funktionssätt och möjligheter, tillämpning av konkurrensreglerna och en rad ytterligare omständigheter som har det gemensamt att de fokuserar på tillämpning och information om regler snarare än om regler i sig själv.

Figur 5.9 Regleringshinder för utländska företag uppsplittrade i underkategorier, indexvärden. Sverige jämfört med Europa, år 2004



Källa: Copenhagen Economics (2009b)

De tidigare empiriska resultaten används här för att simulera hur koncentration och priser förändras när nivån för Sveriges regleringshinder sänks till en nivå som överensstämmer med "best-practise", nämligen Finland. För kategorin icke-legala barriärer har Finland ett indexvärde på 0,35 jämfört med Sveriges 0,58. Om Sverige kunde få en regulatorisk nivå motsvarande Finlands visar simuleringssmodellen att priserna på dagligvaror i Sverige skulle sjunka med omkring en till tre procent. Det skulle bidra till att minska de prisskillnader som för närvarande existerar mellan Sverige och flera länder i Europa som uppgår till tretton procent. Av allt att döma skulle ytterligare sänkningar kunna realiseras om också övriga kategorier av regleringshindren i Sverige sänktes till den nivå som gäller för "best-practise" i Europa.

Uppskattningen att priserna skulle sjunka med omkring 1 till 3 procent är relativt precist beräknad. Det är dock värt att understryka att det förutsätter att sambanden är lika för de länder som ingår i studien. I den mån länder skiljer sig åt kan effekterna avvika såväl uppåt som nedåt. Den övergripande

de bedömningen är emellertid att detta utgör en högst rimlig skattning av vad en reform skulle kunna få för långsiktiga effekter för svenska konsumenter.

Avslutande kommentarer

De slutsatser som dras i studien är att dagligvarumarknader ska betraktas som företrädesvis lokala, eftersom det är lokal koncentration och lokal marknadsstorlek som har störst förklaringsvärde när det gäller att förklara konsumentpriserna. För att etablering av nya dagligvarukedjor ska gynna flertalet av konsumenterna gäller således att dessa måste etablera sig på flertalet orter för att effekten av pressade marginaler och lägre priser verkligen ska slå igenom.

Resultaten illustrerar dessutom vikten av ett väl utformat regulatoriskt ramverk som kan värda och skapa en väl fungerande konkurrens. Det är illustrativt att det inte endast handlar om regler ”per se”, utan kanske i ännu större grad om deras tillämpning.

5.2 Byggområdet

Enligt uppgifter från SCB fanns det år 2007 drygt 72 400 företag vilka sysselsatte ca 231 000 anställda inom byggindustrin¹⁵. Inkluderat företag verksamma inom t.ex. förvaltning, projektutveckling, arkitektur och byggmaterialtillverkning sysselsätter byggnäringen, enligt uppgifter från Sveriges Byggindustrier, mellan 450 000 och 500 000 personer.

Bygg- och anläggningsmarknaden kännetecknas av ett fåtal stora företag som har möjlighet att utföra stora entreprenader och verka nationellt medan det finns ett stort antal mindre företag som verkar på lokala och regionala marknader. De stora, etablerade bygg- och anläggningsföretagen har dock börjat utmanas av utländska bygg- och anläggningsföretag. Inom handel, såväl grossist- som detaljhandel, med byggmaterial finns det ett stort antal verksamma företag. Den absoluta majoriteten av dessa företag är små och verkar på lokala och regionala marknader. Samtidigt finns det ett antal stora grossister och detaljhandlare av byggmaterial som bedriver verksamhet nationellt. I tidigare rapporter från bl.a. Konkurrensverket har förekomsten av rabattsystem mellan leverantörer och köpare av byggmaterial och dess inverkan på konkurrensen behandlats. I rapporterna har konstaterats att rabattsystemen orsakar dålig pristransparens och en liten kundlörlighet vilket riskerar att inverka menligt på konkurrensen inom byggmaterialbranschen. Produktion av vissa byggmaterial, som t.ex. gipsskivor och fabriksblandad betong, kännetecknas av ett fåtal verksamma företag. Vidare påverkas konkurrensen inom byggmaterialområdet bl.a. av att byggvarorna ska vara komplementära vid byggande samt att det finns höga in- och utträdeskostnaderna vid produktion av byggmaterial.

Delar av byggsektorn kännetecknas av betydande in- och utträdeshinder vilket i sig riskerar att hämma konkurrensen. Därutöver uppvisar delar av byggsektorn egenskaper som ökar sannolikheten för att konkurrensbegränsande samarbeten, karteller, ska kunna initieras och upprätthållas. Exempel på en sådan faktor är fåtalsdominans. Inom byggsektorn finns det dessutom en tradition av samarbete inom branschorganisationer om stan-

¹⁵ Med byggindustrin avses näringsgrenar inom SNI 45. Byggindustrin består av mark- och grundentreprenörer, bygg- och anläggningsentreprenörer, bygginstallationsfirmor, firmor för slutbehandling av byggnader samt uthyrningsfirmor för bygg- och anläggningsmaskiner med förare. Uppgifterna från Sveriges Byggindustrier återfinns på deras webbplats, www.bygg.org.

andardisering av processer och produkter etc. Konkurrensverket har ingripit mot kartellbildning inom området för asfaltbeläggning (Mål nr T 5467-03) i det s.k. asfaltkartellmålet. Asfaltkartellen fälldes av Stockholms tingsrätt. Tre företag har valt att inte överklaga, och mot dessa ligger tingsrättens dom fast. Två företag överklagade domen till Marknadsdomstolen. Konkurrensverket har anslutningsöverklagat och yrkat att högre konkurrens-skadeavgift ska utdömas för några av företagen. Marknadsdomstolen kommer att meddela dom i slutet av maj 2009. Konkurrensverket har även agerat mot karteller inom områdena plaströr (MD 2003:2), VVS-installationer (MD 2005:5) och ventilationsentreprenader (Mål Nr T 11660-03).

Centrala regelverk inom byggområdet är plan- och bygglagen (1987:10) och byggproduktdirektivet. Vidare finns det regelverk som har inverkan vid viss produktion av byggmaterial som exempelvis täktbestämmelser eller miljökvalitetsmål. Plan- och bygglagen är av betydelse inte bara för de företag som utför själva byggandet utan också för konkurrensen inom exempelvis detaljhandel med livsmedel. Konkurrensverket lämnar därför förslag till åtgärder som syftar till att effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen genom att exempelvis införa tidsgränser vid hantering av plan- och bygglovsärenden för att åstadkomma snabbare handläggningstider samt minska detaljeringsgraden i detaljplanerna och låta fler frågor endast prövas i bygglovsledet (se förslag 2.7 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*).

Byggbranschen har känt av den snabba inbromsningen av konjunkturen som skett under andra halvan av 2008 bl.a. genom att planerade byggprojekt har ställts in och permittering av personal ägt rum. Enligt den konjunkturbedömning som Sveriges Byggindustrier (2009) presenterade i februari 2009 befinner sig byggbranschen i den snabbaste nedgången sedan 1990-talskrisen och de samlade bygginvesteringarna bedöms minska med fem procent under 2009. Framför allt är det investeringar i bostäder som kommer att minska medan investeringarna i anläggningar som vägar och annan infrastruktur kommer att öka bl.a. tack vare offentliga investeringar.

Förutom byggindustrin kommer i det följande försäljning och tillverkning av byggmaterial samt regleringar med inverkan på den samlade byggnäringen att behandlas.

5.2.1 Marknadsförhållanden inom byggindustrin

Den verksamhet som företag inom byggindustrin bedriver kan delas upp i husbyggnad och anläggning, installation samt slutbehandling av byggnader. Husbyggnad och anläggning består av nybyggnad och ombyggnad av hus och lokaler samt nybyggnad och underhåll av vägar, järnvägar och övriga mark- och anläggningsarbeten. Installation innefattar exempelvis arbete för installation av el och ventilation i färdiga byggnader. Slutbehandling av byggnader avser t.ex. måleri- och golvbeläggningsarbeten.

Företagen inom byggindustrin är ofta enmansföretag eller företag med ett fåtal anställda samtidigt som det finns en liten andel företag som sysselsätter en stor del av de sysselsatta inom byggindustrin. Likaledes är majoriteten av företagen små sett till hur mycket de omsätter. År 2007 omsatte knappt 93 procent av företagen inom byggindustrin mindre än 10 miljoner kronor, knappt 7 procent omsatte mellan 10 och 100 miljoner och bara en halv procent, eller drygt 350 företag, omsatte över 100 miljoner kronor årligen. Totalt uppgick byggindustrins inhemska omsättning till drygt 413 miljarder kronor 2007, vilket motsvarade knappt 14 procent av Sveriges BNP. Bygg- och anläggningsföretag svarade för närmare 55 procent av byggindustrins inhemska omsättning.

Bygg- och anläggningsmarknaden

Den svenska bygg- och anläggningsmarknaden karaktäriseras av att det finns ett fåtal stora byggföretag som har möjlighet att bedriva verksamhet i hela landet och utföra stora entreprenader. På lokala och regionala marknader är ett fåtal medelstora företag och ett stort antal små företag verksamma. Sveriges Byggindustrier¹⁶ presenterar årligen en förteckning över de 50 största byggföretagen med verksamhet i Sverige. Enligt denna förteckning var de största byggbolagen, sett till omsättningen på den svenska marknaden för entreprenadverksamhet i Sverige 2007, Skanska Sverige AB, NCC Construction AB, Peab Sverige AB samt JM AB. Skanska, NCC och Peab bedriver verksamhet inom såväl byggande av hus och lokaler som anläggningsarbeten medan JM verkar på marknaden för byggande av hus och lokaler. På marknaden för anläggningsarbeten verkar även de statliga bolagen SVEVIA (f.d. Vägverket Produktion) samt Banverket Produktion. I tabell 5.4 presenteras uppgifter rörande omsättningen, den kumulativa

¹⁶ Förteckningen återfinns på Sveriges Byggindustriers webbplats, www.bygg.org.

andelen av omsättningen för de 50 största bolagen samt antalet anställda för de sex största bygg- och anläggningsföretagen under 2007.

Tabell 5.4 De största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige sett till omsättningen, deras kumulativa andel av omsättningen för de 50 största byggföretagen samt antalet anställda i Sverige, år 2007

Företag	Omsättning mkr i Sverige	Kumulativ andel av de 50 största företagen (%)	Antal anställda i Sverige
Skanska Sverige AB	30 181	22	10 963
NCC	28 947	44	10 697
Peab	27 983	64	10 163
JM	10 046	72	2 067
SVEVIA (f.d. Vägverket Produktion)	7 223	77	2 406
Banverket Produktion	4 316	80	3 084
Totalt 50 största företagen	135 690	100	47 819

Källa: Sveriges Byggindustrier, bearbetning av Konkurrensverket

Baserat på data för de 50 största bygg- och anläggningsföretagen uppgick de fyra största företagens aggregerade marknadsandel till 72 procent och HHI till 1 483 år 2007. Dessa värden är i paritet med värdena för år 2006. Avseende näringsgrenen byggande av hus, vilken är en av näringsgrenarna som behandlas i avsnitt 4.1 och 4.2, kan konstateras att det finns ett stort antal små företag som verkar inom näringsgrenen vilket får till följd att koncentrationen mätt enligt HHI blir låg. Eftersom varken HHI eller CR4 tar hänsyn till vilken marknad, lokal, regional eller nationell, som företagen verkar på, behöver låga värden på koncentrationsmåttet inte innebära att konkurrensen är god utan enskilda bolag kan ha en dominerande ställning på enskilda geografiska marknader. Vidare uppvisar näringsgrenen byggande av hus en större andel in- och utträdde företag än genomsnittet för alla näringsgrenar men en lägre mobilitet sett till förändringar i marknadsandelar. Det senare beror på att de flesta företag som verkar inom näringsgrenen är små vilket gör att förändringar i marknadsandelar för enskilda företag ger en liten påverkan totalt.

Det största utländska byggföretaget på den svenska marknaden var enligt Sveriges Byggindustrier det norska företaget Veidekke som 2007 omsatte knappt 3,7 miljarder kronor och som därmed var det sjunde största byggföretaget. Andra stora utländska byggföretag verksamma på den svenska byggmarknaden är Bilfinger Berger AG, det tysk/danska konsortiet Züblin

Spezialtiefbau GmbH och E Pihl & Søn samt det finska bygg- och anläggningsföretaget Lemminkäinen genom dotterbolaget Lemcon. Vid byggandet av Citybanan i Stockholm har två av de tre större upphandlingarna vunnits av utländska byggföretag eller konsortier bestående av utländska byggföretag.

5.2.2 Försäljning av byggmaterial

Försäljning av byggmaterial sker på tre olika sätt. Det första är att producenterna av byggmaterial även sköter försäljning till kunderna. Det andra är att grossister köper in byggmaterial av producenterna och sedan säljer byggmaterialet vidare till företag inom butikshandeln eller byggindustrin. Det tredje sättet på vilket försäljning av byggmaterial sker är genom butikshandel till mestadels privatpersoner. Här kan även försäljning av byggvaror via Internet sorteras in.

Grossisthandel med byggmaterial

År 2007 fanns det drygt 3 750 företag med ca 16 000 anställda som bedrev verksamhet inom grossisthandel¹⁷ med byggmaterial. Grossisthandel med byggmaterial omsatte 2007 närmare 73 miljarder kronor varav de fyra största företagen svarade för en femtedel av den totala omsättningen. På marknaden för grossisthandel med byggmaterial finns ett antal större företag som till exempel Tibnor AB, Beijer Byggmaterial AB, Ahlsell Sverige AB, Dahls AB, Elektroskandia AB och Onninen AB. Den största andelen av företagen är dock små både sett till antalet anställda och till omsättningen. Av de drygt 3 750 företagen var över 80 procent enmansföretag eller företag med högst 4 anställda, 15 procent hade mellan 5 och 19 anställda, 2 procent hade mellan 20 och 49 anställda och 1 procent hade över 50 anställda. Av företagen omsatte ca 80 procent mindre än 10 miljoner kronor medan enbart drygt 3 procent omsatte mer än 100 miljoner kronor. De flesta grossistföretagen verkar därmed på lokala marknader samtidigt som det finns ett antal stora grossistföretag som bedriver verksamhet nationellt.

¹⁷ Med grossisthandel med byggmaterial avses partihandel med virke, andra byggmaterial och sanitetsgods (SNI 51 530). Uppgifter om omsättning och antalet anställda kommer från SCB.

Butikshandel med byggmaterial

Inom butikshandel¹⁸ med byggmaterial fanns det 2007 knappt 2 000 företag med ca 12 000 anställda. Företagen omsatte drygt 26 miljarder kronor 2007 varav de fyra största företagen svarade för en tredjedel av den totala inhemska omsättningen. Stora aktörer inom butikshandeln med byggmaterial är Beijer Byggmaterial AB, Bauhaus & Co KB, Byggmax AB, K-Rauta AB, Jula Postorder AB och Silvanbygg AB. Förutom dessa företag bedriver företag som exempelvis Coop Sverige AB och Billema försäljning av byggmaterial. Företagen inom butikshandel med byggmaterial är påfallande ofta små företag såväl till antalet anställda som till omsättningen. År 2007 var knappt 80 procent av företagen enmans- eller företag med högst 4 anställda, knappt 9 procent av företagen hade mellan 5 och 19 anställda, drygt 2 procent hade mellan 20 och 49 anställda och drygt 0,5 procent hade över 50 anställda. Av företagen omsatte den absoluta merparten, 80 procent, mindre än 10 miljoner kronor medan enbart drygt 0,5 procent omsatte mer än 100 miljoner kronor.

Inom butikshandel med byggmaterial synes det inte råda en hög koncentration på marknaden sett till antalet företag eller till den marknadsandel som de fyra största företagen har på marknaden. I likhet med grossisthandeln med byggmaterial verkar dock en stor del av företagen på lokala och regionala marknader.

Förutom den mer traditionella butiksförsäljningen av byggmaterial säljs byggmaterial på Internet. Enligt webbplatsen www.internetworld.idg.se var Skånska Byggvaror den femtonde största e-butiken år 2007 oavsett bransch. Vidare var www.elbutik.se, som säljer elmaterial och inrednings-effekter, den e-handelsbutik som oavsett sortiment växte femte snabbast 2007.

5.2.3 Produktion av byggmaterial

Avsnitten produktion av byggmaterial, branschspecifika regleringar och konkurrensproblem inom byggmaterialindustrin baseras i stor utsträckning på rapporten, *Hinder för konkurrens*, Copenhagen Economics (2009a).

¹⁸ Med butikshandel med byggmaterial avses butikshandel med järnhandels-, bygg- och VVS-varor (SNI 52 461). Uppgifter om omsättning och antalet anställda kommer från SCB.

Beskrivning av utvalda byggmaterialmarknader

Tillverkning av fabriksbetong domineras i Sverige av Swerock AB, Färdig Betong AB samt Betongindustri AB. Vidare finns ett antal små, lokala producenter. Import av fabriksbetong förekommer i liten utsträckning eftersom fabriksbetong är att betrakta som en färskvara vars egenskaper försämras redan efter några timmar. Tillverkarna av fabriksbetong är vertikalt integrerade både uppströms och nedströms, exempelvis ägs Swerock AB av PEAB Industri AB och Betongindustri AB ägs av Heidelberger Zement AB. Mellan 2002 och 2007 minskade de tre största företagens marknadsandelar med 7,5 procentenheter. Ett antal nya företag tillkom under perioden varav det största var Kiruna Grus & Stenförädlings AB som svarade för 8 procent av marknaden år 2007.

Den största leverantören av gipsskivor i Sverige är Gyproc AB med en marknadsandel över 90 procent. Andra leverantörer är Norgips Svenska AB. Sedan millennieskiftet har ett par mindre leverantörer av gipsskivor etablerat sig. Deras andel av försäljningen uppgick dock bara till ca fyra procent 2007. Importen av gipsskivor är relativt hög och utgör ca 45 procent av den totala tillförseln.¹⁹ Den största delen av denna import går dock via gipsproducenterna på den svenska marknaden. Under senare år har det börjat förekomma direktimport av gipsplattor av enskilda byggföretag.

Mineralullsmarknaden i Sverige domineras av tillverkarna Paroc AB, Saint Gobin Isover AB och Roxull AB. Tillsammans har dessa företag 90 procent av marknaden varav de två förstnämnda företagen har 40 procentenheter var och det sistnämnda 10 procentenheter. Den största andelen av den import av mineralull som sker i Sverige görs också av dessa företag. På marknaden för mineralull har små förändringar skett. Roxull AB:s har dock ökat sin marknadsandel något på bekostnad av Paroc AB och Saint Gobain Isover AB.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inom de undersökta näringsgrenarna verkar ett fåtal företag. Dessutom är antalet inträdda företag litet. En liten rörlighet bland företagen, dvs. en liten andel in- och utträdda företag, kännetecknar även andra byggmaterialbranscher. I avsnitt 4.1 och 4.2 konstateras att näringsgrenarna tillverkning av cement samt tillverkning av

¹⁹ Tillförsel definieras som produktion minus export plus import.

spånskivor uppvisar såväl en hög koncentration, sett till den inhemska omsättningen, som en låg rörlighet.

De svenska priserna för byggmaterial

Om det rådde begränsad konkurrens på marknaden för byggmaterial skulle man normalt förvänta sig att priserna för byggmaterial i Sverige vore relativt höga jämfört med utlandet. Enligt tidigare gjorda jämförelser är priserna för byggmaterial i Sverige generellt sett inte högre än i andra länder (SOU 2000:44, Boverket, 2003 och Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2004). På grund av bonus- och rabattsystem skiljer sig dock producenternas listpriser och de faktiska priserna till entreprenörerna vilket man bör ha i åtanke när man drar slutsatser från undersökningar om byggmaterialpriser. Jämfört med prisutvecklingen för andra industrivaror i Sverige, mätt enligt producentprisindex, finns dock tecken på att priserna för byggmaterial har ökat snabbare. Entreprenörens kostnad för materialslagen armeringsstål, fabriksbetong, mineralull, gipsskivor och fönster vid byggande av hus har ökat mer än priserna för varor tillverkade av hela tillverkningsindustrin under perioden 1997 till 2006. Särskilt armeringsstål har haft en kraftigare prisutveckling än vad som gäller för varor som ingår i tillverkningsindustrin. De totala byggmaterialkostnaderna ingående i faktorprisindex vid tillverkning av såväl flerbostadshus som småhus har även ökat betydligt mer än konsumentprisindex under perioden 2002 till 2007. Under denna period ökade byggmaterialkostnaderna i faktorprisindex vid tillverkning av flerbostadshus respektive småhus med 43 respektive 35 procent medan konsumentprisindex steg med 11 procent under samma tidsperiod.

5.2.4 Branschspecifika regleringar

Olika former av offentliga regleringar som exempelvis plan- och bygglagen, EG:s byggproduktdirektiv, miljöbalken och riksdagens miljökvalitetsmål har tillsammans med byggbranschens självreglering betydelse för konkurrensen på byggmaterialmarknaden.

Plan- och bygglagen

Den ursprungliga plan- och bygglagen (1987:10), (PBL) trädde i kraft 1987 men ändrades senast i och med att regeringens proposition *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag* (prop. 2006/07:122) antogs av riksdagen och började gälla från den första januari 2008. PBL innehåller bestämmelser om

planläggning av mark och vatten samt om byggande. PBL ska bl.a. bidra till skydd av miljön, en från social synpunkt god livsmiljö och att en långsiktigt god hushållning av resurser som mark, vatten och energi ska främjas. Vidare ska god ekonomisk tillväxt och konkurrens främjas, vilket är nytt jämfört med tidigare skrivningar i PBL. PBL innehåller för kommunerna två viktiga delar för planering och byggande, översiktsplanen och detaljplanen. I översiktsplanen redovisar kommunen, utan att vara rättsligt bindande men väl vägledande för andra beslut och planer, hur kommunen tänker sig att använda markområden inom kommunen. I översiktsplanen redogörs även för hur bebyggelsen ska utvecklas och bevaras. Detaljplanen, som är rättsligt bindande, används för att bestämma hur bebyggelse ska utformas och används både vid nyproduktion och när områden ska byggas om eller bevaras.

I juli 2008 överlämnade Byggprocessutredningen sitt betänkande *Bygg – helt enkelt* (SOU 2008:68) till regeringen. Byggprocessutredningen har haft i uppdrag att undersöka möjligheterna att ytterligare förenkla och förtydliga de regler som styr den fysiska planeringen. I betänkandet lämnas förslag om exempelvis förfarande vid detaljplanläggning, förfarande vid upprättande av områdesbestämmelser samt förfarande vid upprättande av fastighetsplan. Bland specifika förslag märks bl.a. att kommuner ska besluta i fråga om ett planbesked inom tre månader.

Tidigare studier, exempelvis Boverkets rapport *Markpolitik och kommunala markpriser – En undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsändamål* (2005a), Statskontorets undersökning *Hur fungerar bostadsförsörjningen?* (2006) samt Konkurrensverkets rapport *Bättre Konkurrens i bostadsbyggandet!* (2006b), har visat att den kommunala plan- och byggprocessens tillämpning och utformning har betydelse för konkurrensen inom byggområdet. Detta har bl.a. sin grund i att det har varit svårt för byggherrarna att bedöma hur tidskrävande och komplicerad den kommunala beslutsprocessen är. Osäkerhet ekonomiskt, tidsmässigt och resultatmässigt för byggherrarna i tillståndsprocessen vid byggande minskar incitamenten att bygga vilket är särskilt kännbart för mindre kapitalstarka byggherrar som inte kan engagera sig i flera projekt samtidigt. Vidare påverkar den kommunala plan- och byggprocessen branscher som är beroende av mark för sin verksamhet. I *Åtgärder för bättre konkurrens- förslag* lämnar Konkurrensverket förslag för att effektivisera den

kommunala plan- och byggprocessen genom att bl.a. införa tydliga tidsgränser vid plan- och bygglovsärenden (se förslag 2.7).

Byggproduktdirektivet

Byggproduktdirektivet syftar till att främja en harmoniserad marknad på byggproduktområdet och skapa förutsättningar för den CE-märkning som gör att produkter kan säljas fritt inom EU. Byggproduktdirektivet är implementerat i svensk lagstiftning genom lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på bygnadsverk och därmed är uppfyllande av svensk lagstiftning tillräcklig för att varorna ska leva upp till byggprodukt-direktivet. Byggproduktdirektivet avser inte att harmonisera de nationella byggreglerna, säkerhetskraven ställs inte på produkten utan på dess användning i en färdig byggnad.

Byggproduktdirektivet ska ersättas med en förordning enligt förslag från Europeiska kommissionen. Syftet med förenklingen av byggprodukt-direktivet är att skapa ökad tydlighet i lagstiftningen och minska den administrativa bördan av byggproduktdirektivet – särskilt för små och medelstora företag. Arbetet med genomförandet av EU:s byggprodukt-direktiv har emellertid gått långsamt och är fortfarande inte fullt genomfört för samtliga produkter trots att arbetet skulle vara avslutat 2007.

I maj 2008 lämnade Europeiska kommissionen förslag till förordning om fastställande av harmoniserade villkor för utsläppande av byggprodukter på marknaden, byggproduktförordningen. Byggproduktförordningen ska underlätta import av byggmaterial vilket bidrar till att skapa en effektiv konkurrens. Det föreslås en revidering av byggproduktdirektivet för att förtydliga lagstiftningen, minska den administrativa bördan för företagen samt förstärka förtroendet för systemet. Konkurrensverket tillstyrkte i september 2008 kommissionens förslag.

Miljöbalken och Riksdagens miljö kvalitetsmål

I miljöbalken regleras tillståndsprövning för etablering av täkter och asfaltverk. Dessa verksamheter klassas som miljöfarliga och måste genomgå omfattande miljöprövning av länsstyrelsen innan eventuellt tillstånd kan ges.²⁰

²⁰ I prop. 2008/09:144, Enklare och bättre täktbestämmelser, utgiven i mars 2009 föreslår regeringen bl.a. att nya bestämmelser om täkt av naturgrus och täkt av torv införs i 9 kap. miljöbalken. Det föreslås att täkt av naturgrus inte får komma till stånd om det är tekniskt möjligt

Riksdagens miljö kvalitetsmål anger att uttag av täkter med naturgrus ska minska. År 2010 ska uttaget av naturgrus endast uppgå till tolv miljoner ton per år. Uttaget av naturgrus är också belagt med en skatt. Denna reglering har inverkan vid produktion av exempelvis asfalt, ballast, betong och cement.

Byggbranschens självreglering

Förutom de offentliga regleringarna finns inom byggmaterialindustrin och mellan parterna i byggprocessen viss självreglering. Självregleringen kan delas in i två grupper.

Den första gruppen av självreglering ger byggmaterialindustrin möjlighet att delta i standardiseringsarbetet både gällande de standarder som omfattas av byggproduktdirektivet och de standarder som inte omfattas. De standarder som utarbetas i enlighet med byggproduktdirektivet utgör endast ca 25 procent av alla standarder för byggmaterial. Byggmaterialindustrin arbetar med båda typerna av standarder genom sitt medlemskap i Swedish Standards Institute (SIS) och Council of European Producers of Materials for Construction (CEPMC) och har därmed möjlighet att påverka utformningen av byggmaterialstandarder. I SIS deltar byggmaterialindustrin i sex tekniska kommittéer av intresse för byggmaterialindustrin. Varje teknisk kommitté har ett antal arbetsgrupper där flertalet medlemsorganisationer och enskilda företag inom Byggmaterialindustrierna deltar aktivt i standardiseringsarbetet som berör deras respektive material och produkter.

Den andra gruppen av självreglering sker genom införandet av byggvarudeklarationer, vilket är en del av Miljöprogram 2010 som tagits fram av Kretsloppsrådet för byggsektorns frivilliga miljöarbete. I byggvarudeklarationer ska det material som ingår i en byggnation redovisas. Det ska även redovisas hur varan under hela sin livscykel påverkar den yttre och inre miljön. Systemet är frivilligt och syftar till att förtydliga och förenkla för leverantörer och användare.

och ekonomiskt rimligt att utnyttja ett annat material eller om täkten är nödvändig för nutida och framtida vattenförsörjning eller om förekomsten av naturgrus utgör en värdefull kultur- eller naturmiljö. En täkt av torv får inte komma till stånd om den avses att tas ut i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den första augusti 2009.

5.2.5 Konkurrensproblem inom byggmaterialindustrin

Att kunder utnyttjar möjligheten att byta leverantör eller utförare av en tjänst ökar rörligheten på en marknad vilket främjar konkurrensen. Byte av leverantör underlättas om det finns tillgång till prisinformation. Den svenska byggmaterialmarknaden kännetecknas dock av både en liten kundrörlighet och en dålig pristransparens. Den låga kundrörligheten beror dels på byggsektorns materialadministrativa system, dels på bygghandlarnas rutiner vid upphandling av byggmaterial. Problemen som härrör från det materialadministrativa systemet beror på att en liten lagerhållning vid byggarbetsplatserna leder till att leveranserna måste anlända vid specifika tidpunkter i byggprocessen och att det därför är viktigt med måttanpassning och exakta volymer. Detta blir särskilt betydelsefullt om produkterna ingår i systemlösningar där flera produkter ska anpassas till varandra (Konkurrensverket, 1996). Kundrörligheten begränsas ytterligare av att byggherrarna vid upphandling av byggmaterial kan ha bundit sig vid ett fabrikat som förordas vilket leder till en minskad konkurrens och att prispressen minskar. Förekomsten av rabatter som ofta är kopplade till inköpsvolymer kan leda till långvariga relationer vilket också motverkar kundrörligheten.

Dålig pristransparens är ytterligare en indikation på att det finns konkurrensproblem på byggmaterialmarknaden i Sverige. Marknader med en väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har god tillgång till information om bl.a. priser för att kunna göra rationella val. Detta tycks dock inte vara fallet för byggmaterial.

Tidigare gjorda undersökningar har pekat på att prisbildningen på byggmaterial är komplex och svår att genomskåda. genomskåda (se bl.a. Boverket, 2005b, SOU 2002:115, SOU 2000:44, Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2003 och Konkurrensverket, 1996). Olika konsumenter erbjuds olika priser. Det är vanligt att prissättningen till byggmaterialhandel och byggvaruhus sker genom prislistor, medan prissättningen för byggtreprenörer sker genom förhandlingar eller anbudsgivning vid olika projekt. Listpriserna till byggmaterialhandeln avspeglar dock inte de verkliga priserna eftersom rabatter på listpriserna är vanligt förekommande. Även vid anbudsgivning till entreprenörerna är det vanligt med rabatter eller i vissa fall bonus-system. De faktiska priserna kommer således att vara beroende av hur stora rabatter eller bonusar som kunden lyckas förhandla sig till. Upphandlingen av material förenklas därför ofta till att handla om rabatter snarare än om priser. Rabatterna är ofta kopplade till inköpsvolymer vilket kan medföra

att det etableras en långvarig relation mellan köpare och säljare. Ur konkurrenshänseende finns potentiella problem med rabatter och bonusar. Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt för konsumenterna att jämföra priser mellan olika leverantörer. Vidare kan rabatter och bonusar leda till inläsningseffekter och en liten kundrörlighet. Kunder som erhåller rabatter får svaga incitament att byta leverantör. Intresset av att byta leverantör blir ännu mindre om rabatterna utformas på ett sådant sätt att de utökas vid framtida beställningar.

Produktens betydelse för konkurrensen

Många byggvaror kännetecknas av att de ska vara komplementära med andra material och produkter i en byggnad. Det ger upphov till en liten kundrörlighet då entreprenörerna dels väljer produkter vars egenskaper man känner väl, dels väljer produkter som kan anpassas till andra produkter utan modifiering och därmed utan högre kostnader. Det förekommer även att byggtreprenörer erbjuder den egna varan tillsammans med andra byggvaror som en enhetlig lösning. Exempelvis kan ett erbjudande om regler ingå vid köp av gipsplattor. För byggtreprenörerna är detta en fördel eftersom de kan få tillgång till en färdig produkt och slipper tids- och kostnadskrävande anpassningar av produkterna. Företagen som kan erbjuda hela paketlösningar eller som kan erbjuda ett brett sortiment av komplementära varor har därför en konkurrensfördel framför företag med ett mindre produktutbud. Det leder till en låg etableringsgrad och rörlighet i marknadsandelar genom att det blir svårare för både utländska konkurrenter och nya företag att etablera sig på marknaden.

Produktion av många byggvaror präglas av höga in- och utträdeskostnader samt stordriftsfördelar. Det leder till en lägre grad av etablering och mindre dynamik på byggmaterialmarknaden än på andra marknader. De höga inträdeskostnaderna beror på att det krävs kapitalintensiva produktions-specifika anläggningar och maskiner vid tillverkning av t.ex. asfalt, betong och cement vilket medför att det krävs stora investeringar för att etablera sig på marknaden. Existerande anläggningar kan sällan användas till annan produktion utan betydande kostnader för ombyggnation eller återställande vilket innebär höga utträdeskostnader. Nyetablering är därmed förenad med en högre risk än vad som är fallet när existerande anläggningarna har en alternativ användning eller kan anpassas till annan verksamhet utan

höga kostnader. Stordriftsfördelar i produktionen av byggmaterial leder till att det krävs en hög efterfrågan för att kunna producera till låga styckpriser.

Byggmaterialindustrin är beroende av distributionskanaler för att kunna erbjuda kunderna produkterna. Detta sker antingen genom distribution direkt från tillverkare till konsument eller via olika försäljningsled, exempelvis lokala byggvaruhus och nationella byggvarhuskedjor. Att bygga upp fungerande försäljningsled är förenat med höga fasta kostnader. De omfattande distributionskanalerna leder dels till att tillverkarna tvingas avsätta resurser i form av marknadsföring och bearbetning av kunder, dels medför de etablerade företagens starka ställning svårigheter framför allt för utländska företag att etablera sig på den svenska marknaden. De tillverkare som har försökt etablera sig på byggmarknaden genom att exempelvis konkurrera med kortare distributionsvägar har visserligen upplevt ett intresse från kunderna men ändå haft svårigheter med att etablera sig då det funnits en rädsla för reaktionerna från de existerande grossisterna och återförsäljarna.

5.3 Energimarknaderna

5.3.1 Elmarknaden

Produktion och konsumtion av el²¹

Den nordiska elproduktionen, som 2007 uppgick till 397 TWh, är i huvudsak baserad på vattenkraft, som ett normalår utgör över hälften av all elproduktion. Kärnkraften utgör knappt en fjärdedel, den konventionella värmekraften en femtedel medan resterande produktion utgörs av vindkraft och övrig förnybar kraft. Den totala elproduktionen i Sverige under 2007 var 145 TWh, varav 90 procent utgjordes av vatten- och kärnkraft. Den svenska konsumtionen av el var samma år 146 TWh.

Tabell 5.5 Elproduktion i Norden år 2007, TWh och andel i procent

Produktionsslag	Sverige		Norden	
	TWh	Andel	TWh	Andel
Vattenkraft	65,5	45	214,5	54
Kärnkraft	64,3	44	86,8	22
Vindkraft	1,4	1	9,7	2
Biobaserad kraft	8,7	6	19,2	5
Kol	0,9	1	34,5	9
Naturgas	1,2	1	19	5
Övrigt	3,1	2	13,6	3
Totalt	145,1	100	397,3	100

Källa: Nordel (2008)

Elproduktionen varierar relativt mycket från år till år beroende på tillgången på vatten. I det nordiska systemet kan produktionen våtar respektive torrår variera med i storleksordningen 70-75 TWh, vilket motsvarar nästan 20 procent av konsumtionen. Norge och Sverige, som har den mesta vattenkraften, kan därför olika år vara nettoexportörer eller nettoimportörer

²¹ Marknadsdata är i huvudsak hämtade från Energimarknadsinspektionen (2008 a- c), Energimyndigheten (2008) och Nordel (2008).

av el beroende på vattentillgången. Norden som helhet är under ett år med normal nederbörd (normalår) nettoimportör av el. Importen kommer huvudsakligen från Ryssland via Finland men även Polen är nettoexportör till Sverige. Utbytet med Tyskland har vanligen inneburit nordisk nettoexport av el.

De tre största producenterna i Sverige, Vattenfall, E.ON Sverige (E.ON) och Fortum svarade 2007 tillsammans för ca 85 procent av elproduktionen. Dessa företag äger även produktionskapacitet gemensamt. Det gäller främst kärnkraftverken, men även vissa vattenkraftverk. Företagen äger även var för sig vattenkraftverk tillsammans med bl.a. industriföretag och andra mindre elproducenter. Därutöver finns ett samarbete om vattenkraft i s.k. vattenregleringsföretag i älvar där det finns kraftverk med olika ägare.

På den nordiska marknaden finns ett antal ledande företag med statligt ägarintresse – Vattenfall, Fortum (Finland), Statkraft (Norge) och Dong (Danmark). På den nordiska marknaden har Vattenfall en produktionsandel om ca 19 procent och de fyra största producenterna – Vattenfall, Fortum, Statkraft och E.ON – svarar för 49 procent av produktionen.

Figur 5.10 Marknadsandelar på råkraftmarknaden 2007, procent



Källa: Energimarknadsinspektionen (2008a), uppdatering av Konkurrensverket

De svenska kärnkraftsföretagen ägs gemensamt av två eller flera företag. Huvudägaren av verket fungerar som produktionsledande företag. Detta innebär att företaget sköter produktionsledningen för kraftverket i samverkan med respektive verk och övriga delägare. Produktionsledande företag är också balansansvarigt gentemot Svenska Kraftnät och ansvarar för viss rapportering av driftsförhållanden till Nord Pool. Vattenfall är produktionsledare för kraftverken Ringhals och Forsmark, medan E.ON är pro-

duktionsledare för kraftverket i Oskarshamn, OKG. I dessa tre kraftverk finns sammanlagt 10 reaktorer – Forsmark (3 reaktorer), Oskarshamn (3) och Ringhals (4). Den installerade kapaciteten 2007 var ca 8 900 MW och den genomsnittliga årsproduktionen i dessa anläggningar var under perioden 2002-2007 ca 65 TWh.

Tabell 5.6 Ägarandelar i svenska kärnkraftverk, procent

Företag	Kärnkraftverk		
	Forsmark	Oskarshamn	Ringhals
Vattenfall	66	--	70
E.ON	22	55	30
Fortum	10	43	--
Övriga	2	2	--
Totalt	100	100	100

Anm. Ägarandelarna är avrundade till närmsta heltal. Indirekta ägarandelar har omräknats till direkta ägarandelar.

Källor: Årsredovisningar för Forsmarks Kraftgrupp, OKG och Ringhals.

Elbörsen Nord Pool

El (råkraft) handlas på den nordiska elbörsen, Nord Pool, som samägs av de nordiska systemoperatörerna.²² På Nord Pool styrs elpriset av utbud och efterfrågan varje timme under dygnet, och aktörerna inkommer dagligen med köp- och säljbud för det kommande dygnets timmar. På elbörsen sker handel med el på en fysisk (elspot) och en finansiell marknad. På den finansiella marknaden kan aktörerna säkra elpriset mot förändringar i elspotpriset för en tidsperiod på upp till fem år.

Nord Pools spotmarknad baseras på s.k. marginalkostnadsprissättning²³. På denna marknad bestäms elpriset timme för timme genom att respektive

²² Nord Pool ASA (finansiell handel och clearingverksamhet) ägs av de norska och svenska stamnätsoperatörerna, Statnett SF och Affärsverket svenska kraftnät. Nord Pool Spot AS (fysisk handel) ägs av Nord Pool ASA, Statnett, Svenska Kraftnät, Fingrid Oyj och Energinet.dk (20 procent vardera).

²³ Den "marginalkostnad" som elproducenterna bjuder in utgörs av rörlig produktionskostnad, normalt med visst påslag för täckning av fasta kostnader/vinst. Värmekraftanläggningar har normalt en väldefinierad rörlig produktionskostnad. Vattenkraftens marginalkostnad baseras i stället på ett beräknat alternativvärde, det s.k. vattenvärdet, som motsvaras av alternativkost-

marknadsaktör i ett auktionsförfarande lämnar köp- eller säljbud. Spotpriset bestäms utifrån budet för den marginella produktionsenhet som behövs för att efterfrågan precis ska kunna mötas, s.k. marknadsklarande pris. Alla elproducenter (säljare) som bjudit in sin produktion till en kostnad som är mindre än detta pris får ett pris motsvarande det marginella budet. Samtliga elproducenter får samma pris oavsett bud. Detta medför att all tillgänglig elproduktion konkurrerar på samma villkor och värderas lika, oavsett produktionsteknik. Elproduktionen körs i kostnadsordning, från den produktionsenhet som har lägst marginalkostnad i stigande ordning upp till den produktionsenhet som behövs för att möta efterfrågan vid varje givet tillfälle.

Överföringssystemet för el och dess begränsningar

För att handeln mellan de nordiska länderna ska fungera väl krävs att överföringskapaciteten inom och mellan länderna är tillräcklig. Behovet av att överföra el påverkas främst av variationer i tillgången till vattenkraft samt säsongsmässiga variationer i förbrukningen. Under senare år har flödena i ökande grad kommit att styras av prisskillnader främst mellan vattenkraftdominerade och termiskt dominerade områden.

Överföringsbegränsningar, flaskhalsar, uppkommer när kapaciteten inte räcker till för den önskade handeln. Olika metoder används för att hantera dessa flaskhalsar. Flaskhalsar som kan förutses i planeringsfasen (dagen före driftstimmen) hanteras genom *marknadsdelning*²⁴. Vid dessa tillfällen delas marknaden in i prisområden och prisskillnader uppstår mellan områdena. Vilka prisskillnader som uppkommer och hur marknaden delas beror på var flaskhalsarna finns.²⁵ Om flaskhalsar uppstår under driftfasen hanteras dessa genom *mothandel*²⁶.

naden av att använda vattenmagasinen i dag i stället för att vänta med att producera elen vid ett senare tillfälle.

²⁴ Marknadsdelningen hanteras via Nord Pool Spot. Sverige, Finland, Jylland/Fyn och Själland utgör egna anmälningsområden. Norge är, bl.a. beroende på vattentillgång, normalt uppdelat i två men ibland flera separata områden. I oktober 2005 etablerades KONTEK, som utgörs av Vattenfalls stamnätsområde i norra Tyskland.

²⁵ När Nord Pools systempris beräknas tas inte hänsyn till nätets överföringskapacitet. Om ingen kapacitetsbrist finns blir priset detsamma i hela området. Vid kapacitetsbrist delas marknaden upp i två eller flera prisområden, med ett högre pris i underskotts- och ett lägre i

Ett tredje sätt att hantera flaskhalsar är genom *begränsningar av import eller export*. Detta görs redan i planeringsfasen. För att hålla Sverige som ett prisområde med bibehållen balans i nätet, begränsar Svenska Kraftnät regelbundet exporten söderut till Danmark och Tyskland för att undvika överbelastning av nätet. Det kan exempelvis ske under vätår då stora mängder vattenkraft transporteras genom Sverige från Norge och norra Sverige för export söderut. Exportbegränsningen bidrar i dessa fall normalt till höjda priser i Danmark. Svenska Kraftnäts exportbegränsningar har kritiserats av bl.a. danska marknadsaktörer eftersom de anser att begränsningar införts inte bara av balansskäl utan för att hålla nere priserna i Sverige på bekostnad av högre priser i Danmark. De danska aktörerna har i anmälningar till Europeiska kommissionen ifrågasatt om alla Svenska Kraftnäts exportbegränsningar står i överensstämmelse med EU-fördragets konkurrensregler och reglerna om varors fria rörelse. Kommissionen utreder för närvarande dessa anklagelser. Exportbegränsningar görs från och till av samtliga systemoperatörer. Men bl.a. eftersom att Sverige har stor produktionskapacitet i norra Sverige men högst förbrukning i söder samt är transitland mitt i Norden sker det dock relativt ofta att Svenska Kraftnät behöver använda detta verktyg för att hålla ihop Sverige som ett prisområde.

På vilket sätt flaskhalsproblem bäst hanteras har analyserats i ett stort antal utredningar, såväl i Sverige som inom de nordiska systemoperatörernas samarbetsorganisation Nordel, utan att en nordisk samsyn har kunnat nås. En skiljelinje har tidigare kunnat urskiljas vad gäller officiell hållning mellan Sverige och Finland som förespråkade motköp och stora elspotområden (anmälningssområden), respektive Danmark och Norge som velat dela in marknaden i fler områden utifrån de fysiska nätbegränsningarna.

Vid ett möte med Nordiska Ministerrådet i september 2008 beslutades dock att Norden skulle delas in i fler anmälningssområden. Svenska Kraftnät har fått i uppdrag att efter samråd med Energimarknadsinspektionen, Nord Pool Spot och Konkurrensverket inleda processen med att indela Sverige i ytterligare områden. Den nya ordningen ska genomföras så fort som det bedöms möjligt med hänsyn till att nödvändiga förändringar i IT-

överskottssområden. På lång sikt skapar detta signaler att förlägga produktion till underskottssområden och förbrukning till överskottssområden.

²⁶ Mothandel innebär att den systemansvarige vid kapacitetsbrist inom eller mellan nätområden köper uppreglering av produktion i underskottssområdet eller nedreglering i överskottssområdet. Behovet av motköp ger en signal om var nätet behöver förstärkas.

system hinner genomföras och den finansiella marknadens behov av framförhållning. Motståndet till fler svenska anmälningsområden är fortfarande starkt inom stora delar av den svenska elbranschen, bl.a. inom branschorganisationerna Svensk Energi och Oberoende elhandlare, som menar att det riskerar att medföra högre elpriser i främst södra Sverige, försämra konkurrenssituationen och framför allt gynna integrerade företag med såväl elhandel som egen produktion i flera anmälningsområden gentemot oberoende elhandlare utan egen produktion.

En marknads funktion är att hantera en underliggande resursknapphet och genom prisbildningen på en fri och väl fungerande marknad ges korrekta knapphetssignaler. Med nuvarande flaskhalshantering i Sverige (export-/importrestriktioner kombinerat med mothandel internt i Sverige) ger prisbildningen på råkraftsmarknaden inte korrekta signaler om den underliggande resursknappheten, dvs. om tillgången till el i olika delar av Sverige, till marknadens aktörer. Det är detta problem som införandet av ytterligare anmälningsområden i Sverige syftar till att lösa. För att elmarknaden ska fungera effektivt är det samtidigt av vikt att aktörerna kan reagera på de signaler om knapphet som ges i systemet. Det betyder att nya ledningar ska kunna byggas där strukturella flaskhalsar finns, men även att ny elproduktion kan byggas i områden med produktionsunderskott och att t.ex. elintensiva företag kan och bör lokalisera sig i områden med hög produktionskapacitet. Ur effekt- och energisynpunkt är det också önskvärt att prissignalerna stimulerar samtliga elanvändare till en ökad efterfrågefleksibilitet, dvs. att förbrukningen anpassas till rådande knapphetssituation.

Även om det finns ett stort antal samhällsekonomiska överväganden som måste göras kring hur och var ledningar och elproduktion kan förläggas, är det av väsentlig betydelse för marknadsfunktionen att nämnda förhållanden beaktas, att prioriteten i förhållande till andra samhällsmål övervägs samt att onödiga hinder för byggandet av energianläggningar undanröjs. Det är bl.a. mot denna bakgrund som Konkurrensverket föreslår förenklade tillståndsprocesser, borttagna restriktioner och andra åtgärder för att underlätta investeringar i energianläggningar (se förslag 2.12 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*).

Med fler anmälningsområden i Sverige kommer det från tid till annan att vara olika priser i dessa områden. För marknadsaktörer som tillämpar olika former av fastprisavtal och verkar inom de olika möjliga prisområdena är det av stor vikt att det finns en konkurrensutsatt och likvid marknad för

finansiella instrument som gör det möjligt för dem att prissäkra sina köp mot förändringar i pris såväl som mot områdesprisskillnader.

På den nordiska elmarknaden sker all tilldelning av handelskapacitet samtidigt som priserna bestäms på Nord Pool Spot (implicit auktion)²⁷. Återstående kapacitet kan användas för handel via Elbas²⁸ eller på reglerkraftsmarknaden. Under 2008 utgjorde Sverige en egen marknad under endast 0,1 procent av tiden (9 timmar). Oftast är Sverige en del av ett större område med samma pris, men detta område utgörs inte alltid av hela Norden. Under åren 2001 till 2007 har Norden haft ett gemensamt pris mellan 25 och 50 procent av tiden. Under 2008 var denna andel endast drygt 9 procent. Att andelarna förändras från år till år beror bl.a. på nederbördsvariationer, dvs. om det är s.k. våtår eller torrår, vilket påverkar transportflödena. Den låga andelen för 2008 påverkades av stora problem med driften vid de svenska kärnkraftverken samt brott på kabelförbindelserna under Oslofjorden vilket påverkade möjligheterna att överföra el mellan Norge och Sverige. De fem prioriterade överföringsförbindelser²⁹ som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel enats om att bygga kommer att bidra till en mer integrerad nordisk marknad. Färdigställandet av dessa har dock försenats, bl.a. till följd av utdragna besluts-, planerings- och tillståndsprocesser. Samtliga förbindelser beräknas vara på plats tidigast 2014. Nordel har beräknat att efter genomförda investeringar kan ett gemensamt nordiskt pris uppnås under 75 procent av tiden.

Behov av investeringar i ny elproduktion

Möjligheter till investeringar i elproduktion är en central förutsättning för en väl fungerande elmarknad. Såväl inom Sverige som inom övriga Norden/EU finns ett stort behov av ny- och ersättningsinvesteringar i elproduktion under kommande år. De främsta skälen till detta är att det gjorts mycket begränsade investeringar sedan marknaden omreglerades,

²⁷ Till skillnad från explicit auktion då köp av överföringskapacitet sker i separat auktion innan elpriserna på spotmarknaden fastställs. Denna metod används vid handeln på överföringsförbindelser med områden utanför Nord Pool-området, främst Tyskland, Polen och Estland.

²⁸ Elbas är en korttidsmarknad där börsens aktörer kan hantera sin balans fram till timmen före drifttimmen.

²⁹ Fenno-Skan 2 mellan Sverige-Finland, Nea-Järpströmmen mellan Norge-Sverige, förstärkning av snitt 4 i Sverige (Sydälänken), dvs. förbindelserna till sydligaste delarna av Sverige, Skagerack IV mellan Norge-Danmark (Jylland) och förbindelsen över Stora Bält.

samtidigt som konsumtionen ökat. Det finns även ett stort antal ålderstigna produktionsanläggningar som successivt behöver ersättas. Eftersom koncentrationen redan är hög på råkraftsmarknaden är det av särskild vikt att även nya aktörer ges så goda förutsättningar som möjligt att komma in på marknaden för att öka konkurrensen. Investeringar i nya produktionsanläggningar skulle även verka återhållande på priserna. Konkurrensverket anser att de restriktioner som för närvarande finns för nya investeringar i elproduktion väsentligt måste begränsas.

Åtgärder och initiativ för att skapa drivkrafter och undanröja hinder för investeringar i elproduktion är därför väsentliga för elmarknadens utveckling och dess möjligheter att i framtiden möta samhällets krav. För att få befintliga och potentiella marknadsaktörer att investera i ny produktionskapacitet krävs stabilitet och långsiktighet i de energi- och miljöpolitiska styrmedlen, exempelvis elcertifikatsystemet, skatter och EU:s utsläppshandelssystem. Förtroendet för marknaden funktion, hur effektivt den regleras samt marknaden likviditet och transparens är särskilt viktigt för nytillträdande företag. En förutsättning för att investeringar ska bli genomförda inom rimlig tid är att tillståndsprocesser, miljöprövningar, överklagandeprocesser etc. effektiviseras.

Flera av elmarknadens speciella särdrag – bl.a. att både utbud och efterfråga kan variera mycket från år till år, att el inte kan lagras samtidigt som systemet kräver ständig fysisk balans samt att det finns stora skillnader i produktionskostnader mellan olika kraftslag – leder till ett volatilt marknadspris. Detta utgör ett riskmoment som en investerare har att kalkylera med. Det finns ett starkt samband mellan avkastning och risk. En ökad risk höjer avkastningskraven och verkar hämmande på investeringarna. Därmed finns det en direkt koppling mellan politiska beslut som påverkar reglerings- eller policyriskerna och de avkastningskrav som investerare kommer att ställa för att genomföra investeringar i elproduktionsanläggningar.

Möjligheter till investeringar i ny produktionskapacitet är en grundläggande förutsättning för en långsiktig jämvikt mellan utbud och efterfrågan och därmed för den framtida prisbildningen. Möjligheter till inträde från nya aktörer är vidare viktigt för att kunna främja en fungerande konkurrensmarknad.

Incitamenten för att göra investeringar kan skilja sig mellan olika aktörer. Finns det stora ekonomiska vinster på en marknad så ligger det naturligen i

befintliga företags intresse att bevara dessa vinster. En stor investering kan sätta press på marknadspriset på el. En etablerad aktör måste därför beakta att en eventuell prissänkning får effekter på intäkterna på företagets samlade produktion. Om en investering i stället görs av ett industriföretag, med en stor elförbrukning, blir incitamentet det omvända. En betydande investering som pressar priset får genomslag på kostnaden för industrins hela förbrukning. De företag som har de starkaste incitamenten att investera i ny produktionskapacitet har därmed inte samma förutsättningar som de etablerade elproducenterna.

Elnätsmonopolet

Elnätet består av de lokala och regionala elnäten och högspänningsnätet (stamnätet). Stamnätet förvaltas och drivs av Svenska Kraftnät. Regionnäten ägs av de tre stora energikoncernerna Vattenfall, E.ON och Fortum. Lokalnäten ägs av nämnda energikoncerner och övriga, huvudsakligen kommunalt ägda, nätföretag. I Sverige finns sammantaget ca 170 nätföretag.

Det centrala regelverket för elmarknaden är ellagen (1997:857). Lagen kräver att nätverksamhet ska drivas juridiskt åtskild från produktion och försäljning av el. Det finns dock inget hinder mot att de olika verksamheterna har samma ägare och bedrivs inom samma koncern. Det finns däremot ett krav på viss funktionell uppdelning för nätföretag med över 100 000 nät-kunder.³⁰ Konkurrensverket anser att kraven på åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet bör skärpas inom energisektorn (se förslag 2.11 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*).

Energimarknadsinspektionen, EI, är sektoransvarig tillsynsmyndighet med uppgift att följa bl.a. el-, naturgas- och fjärrvärmemarknadernas utveckling och härtill hörande konkurrens- och konsumentfrågor. EI ska därutöver i sin roll som nätmyndighet se till att nätverksamheten bedrivs effektivt, att nättarifferna är skäligena och att nätföretagen vid överföring av el och naturgas tillämpar villkor som främjar konkurrensen inom handeln.

EU:s elmarknadsdirektiv³¹ kräver förhandsreglering (ex ante), dvs. att nättariffer eller metoderna för att fastställa tarifferna prövas innan de börjar tillämpas. I propositionen *Förhandsprövning av nättariffer* (prop. 2008/09:141)

³⁰ Ett motsvarande regelverk finns för naturgas.

³¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphörande av 96/92/EG.

föreslås ny lagstiftning med förhandsreglering av nättarifferna. EI ska i förväg bestämma vilka intäkter eller metoderna för att beräkna vilka intäkter varje nätföretag får ta ut under en fyraårsperiod. Intäkterna ska täcka skäligen kostnader samt ge en rimlig avkastning på satsat kapital. Förhandsregleringen kommer att innebära en ökad förutsägbarhet för nätföretagen jämfört med nuvarande efterhandsreglering. Nuvarande problem med långa och svåra rättsprocesser lär dock kvarstå med den nya regleringen, eftersom samma faktorer och beräkningsgrunder kommer att behöva fastställas. I den nya regleringen ska verkliga uppgifter för nätets anskaffningsvärden och rörelsekostnader användas i stället för standardiserade värden. Detta torde underlätta EI:s tillsynsarbete.

Ett tredje inre marknadspaket för el och naturgas

I september 2007 lade Europeiska kommissionen fram ett paket med förslag på reviderade el- och naturgasmarknadsdirektiv och förordningar som för närvarande förhandlas med parlamentet. Huvudförslagen i paketet inbegriper att ytterligare skilja på transmissionsverksamhet (stamnät för el och naturgas) och konkurrensutsatt verksamhet, att bredda och förstärka den nationella tillsynsmyndighetens uppgifter och befogenheter, samt att utöka det europeiska samarbetet mellan såväl tillsynsmyndigheter som mellan systemansvariga.

För att säkerställa väl fungerande el- och naturgasmarknader är det väsentligt att nätägare upplåter nätet till alla aktörer på ett icke-diskriminerande sätt. Nuvarande krav på funktionell respektive legal åtskillnad anses inte i tillräcklig utsträckning garantera icke-diskriminerande tillträde till transmissionsnäten. Kommissionen förespråkar därför i första hand att åtskillnadskravet skärps så att ägandet av stamnäten skiljs från ägandet av konkurrensutsatt el- och naturgasverksamhet, s.k. ägarmässig åtskillnad.

Konkurrensverket delar kommissionens syn på behovet av ägarmässig åtskillnad inom energisektorn. Det är också viktigt att de slutliga kraven på åtskillnad inte utformas så att de på något sätt förhindrar en lösning med ett regionalt systemansvar. Konkurrensverket vill även peka på behovet av regionalt samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter.

Elhandel och kundrörlighet

Under 2008 uppgick antalet elhandelsföretag som säljer el till slutkunder i Sverige till knappt 130. Ett 80-tal av dessa är verksamma i hela landet men

det är endast ett tjugotal som mer aktivt marknadsför sig i hela landet. De tre största elhandelsföretagens marknadsandelar uppgår tillsammans till drygt 40 procent av marknaden. Om man räknar in intressebolag (deläggande, partnerskap, etc.) blir denna andel över 65 procent.

En fungerande elmarknad kräver aktiva kunder som gör medvetna val mellan marknaden aktörer. I början av 2009 hade närmare 65 procent av elkunderna bytt elleverantör eller tecknat nytt avtal med sin befintliga elhandlare. Kunder med hög förbrukning (företag, villaägare) har hittills varit betydligt mer aktiva. Uppskattningsvis ca 80 procent av försäljningsvolymen till slutkunder sker enligt avtal där konsumenterna gjort aktiva val. I genomsnitt byter ca 30 000 elkunder leverantör varje månad. Bytesfrekvensen ligger i Sverige på mellan 5-10 procent per år, vilket är en relativt hög nivå vid en internationell jämförelse.

Slutkundsmarknaderna i de nordiska länderna är ännu nationella. Det är därför betydelsefullt att harmonisera regelverk för leverantörsbyten, balansreglering, mätning m.m. för att få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Möjligheter för konsumenterna att köpa el av valfri elhandlare i Norden skulle öka konkurrensen på slutkundsmarknaden. Konkurrensverket stöder de nordiska regleringsmyndigheternas harmoniseringsarbete för att skapa en gemensam nordisk slutkundsmarknad.

Prisutveckling, skatter m.m. på el

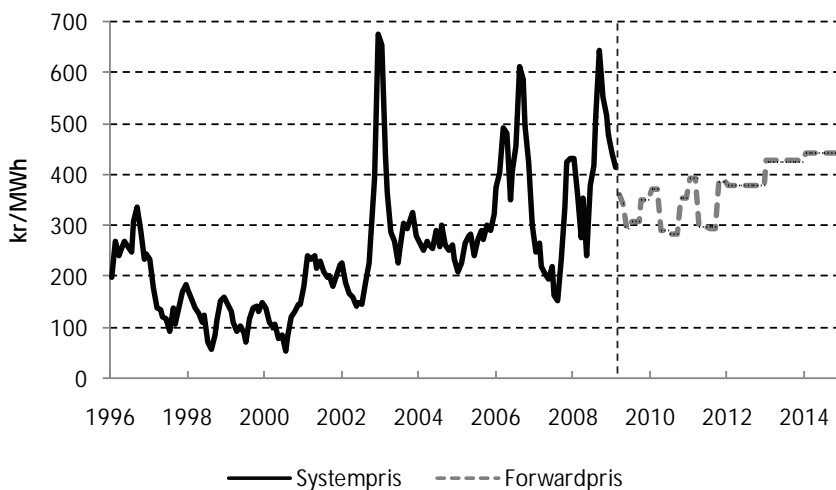
Det totala priset för el har ökat efter regelreformeringsen. Endast en del av hushållskunderna (lägenhets- och villakunder) totala pris för el är dock möjlig att påverka genom aktiva val av elhandelsföretag respektive avtalsform. Den konkurrensutsatta elen, svarar med de priser som gällt under 2008, för drygt 40 procent av det totala priset för el. Härav har elcertifikatpriset utgjort drygt 3 procent och i priset ligger även kostnader som är hänförliga till utsläppshandelssystemet, i storleksordningen 10 procent. Det totala priset som konsumenterna betalar utgörs därutöver av nätavgifter (15-25 procent) samt elskatt och moms (ca 40 procent).

Prisökningen för hushållskunder under den senaste tioårsperioden förklaras, förutom av det underliggande börsprisets utveckling (se nedan), till stor del av ökade elskatter. Skatteeffekten förstärks av att moms tas ut på elskatten. Elskatten höjdes från 9,0 till 9,7 öre/kWh när elmarknaden öppnades för konkurrens 1996 och har därefter höjts successivt. Från den 1 januari 2009 uppgår elskatten för flertalet svenska hushållskunder till

28,2 öre/kWh (18,6 öre/kWh i vissa glesbygdskommuner). Sammantaget har elskatten exklusive moms därmed stigit med 213 procent. Ett annat skäl till höjda elpriser för elkunderna är att det i maj 2003 infördes ett system baserat på handel med elcertifikat. Producenter av el från förnybara energikällor stöds genom att tilldelas certifikat samtidigt som användarna av el måste köpa en viss andel certifikat i förhållande till mängden inköpt el. Systemet avser att skapa incitament till investeringar i elproduktion med förnybara energikällor och kompensera producenten för att kostnaden för sådan elproduktion är högre än för annan elproduktion.

Elpriserna till såväl hushåll som industrikunder, exklusive nätavgifter och skatter, styrs i allt väsentligt av börspriserna på Nord Pool. Avtal med rörligt pris (t.ex. månadsmedelpriser) bygger på priserna på den fysiska spotmarknaden, medan fastpris- och långa industriavtal normalt prissätts och prissäkras mot forwardpriserna på Nord Pools terminsmarknad. Prisutvecklingen på Nord Pool, systempris (månadsmedel) under perioden 1996 t.o.m. februari 2009 och forwardpris (2009-02-27) för mars 2009-2014, redovisas i figur 5.11.

Figur 5.11 Elpriser på Nord Pool. Systempris 1996 - 2009 och forwardpris 2009 - 2014, kr/MWh



Källa: Nord Pool

Börspriset har varierat mellan olika år, men sammantaget har prisnivån stigit sedan 1996. Detta har flera orsaker. Elprisets nivå och utveckling påverkas i grunden främst av förhållandet mellan produktionskapacitet

(utbud) och elförbrukningen (efterfrågan). Sedan 1996 har skillnaden mellan produktionskapacitet och elförbrukning successivt minskat vilket drivit priserna uppåt. Om utbudet i stället ökas genom att ny produktion tillförs marknaden eller om efterfrågan på el kan minskas genom besparingar och effektiviseringar skulle elpriset pressas nedåt. I ett kort och medellångt perspektiv varierar priserna på elbörsen utifrån flera andra utbuds- och efterfrågepåverkande faktorer. Stor betydelse för den kortsiktiga utvecklingen av elpriset har framför allt faktiska men även förväntade hydrologiska förhållanden. Priset påverkas därutöver bl.a. av priset på utsläppsrätter, bränslepriser och produktionsskatter.

Handeln med utsläppsrätter leder till ökade produktionskostnader för produktion baserad på fossila bränslen. Elpriset påverkas indirekt av priset på utsläppsrätter eftersom fossilbaserad kraftproduktion under stora delar av året är prissättande på Nord Pool. Priset på utsläppsrätter påverkas bl.a. av utbudet av utsläppsrätter totalt inom EU och av efterfrågan i form av fördelningen mellan länder och anläggningar. Även bränslepriserna påverkar priset på utsläppsrätterna. En ökning av kolpriset, relativt priset på olja och gas, leder normalt till ett lägre pris på utsläppsrätter om det finns en möjlighet för kraftproducenterna att skifta mellan olika bränslen i anläggningarna. Följaktligen går priset på utsläppsrätter upp när priset på olja och gas ökar relativt kolpriset. Från slutet av 2008 har den ekonomiska tillbakagången och en därmed minskad efterfrågan på el i kombination med främst kraftigt sänkta olje- och kolpriser medfört kraftigt sänkta elpriser på Nord Pool.

Trenden med långsiktigt stigande elpriser kan till viss del bero på ett ökat handelsutbyte och en successivt större integration mellan de nordiska och de nordeuropeiska marknaderna, främst den tyska, som ofta, men inte alltid, har en högre prisnivå. Denna effekt är dock långt ifrån entydig. Damsgaard³² argumenterar för att en ökad marknadsintegration och ökad överföringskapacitet tvärtom kan leda till sänkta priser både i Norden och på kontinenten, bl.a. som en följd av ett effektivare utnyttjande av det samlade energisystemet – det vattendominerade nordiska och det termiska systemet i norra Europa. En utjämning av priserna i Norden och övriga Europa kommer dock att ske, främst som ett resultat av att kostnaderna för att bygga ny produktion på längre sikt utjämnas.

³² Damsgaard, N, *Mer överföringskapacitet – ger det högre elpriser?* Ekonomisk debatt nr 2 2007.

5.3.2 Andra energimarknader

Fjärrvärmemarknaden

Fjärrvärme är den vanligaste uppvärmningsformen för flerbostadshus i 234 av landets 290 kommuner. Fjärrvärmemarknaden motsvarar ca 47 TWh årligen. Av denna mängd används ca 60 procent för uppvärmning av bostäder, 30 procent för uppvärmning av servicesektorns lokaler och 10 procent för värmebehov inom industrin.

När elmarknaden liberaliserades 1996 slopades den tidigare gällande kommunala självkostnadsprincipen för fjärrvärme. Prissättningen på fjärrvärme blev därmed fri. Det kommunala ägandet har därefter minskat. Numera står kommunala fjärrvärmeföretag för ca 60 procent av mängden distribuerad fjärrvärme i landet.

Fjärrvärme är, åtminstone i distributionsledet, ett naturligt monopol. Det finns således bara ett fjärrvärmeföretag som distribuerar hetvatten inom respektive lokalt ledningsnät. Till skillnad från el- och gasmarknaderna finns inte något legalt krav på uppdelning mellan produktion och distribution på fjärrvärmemarknaden. Fjärrvärmeföretagen behöver inte ansluta kunder som vill få tillgång till distributionsnätet. Det finns heller inga krav på att låta andra hetvattenproducenter (t.ex. företag med spillvärme) ansluta sig till nätet och sälja denna energi till fjärrvärmeföretaget eller direkt till kunder i nätet. Däremot är fjärrvärmeföretagen skyldiga att förhandla om tillträde till distributionsnätet med en tredje part som vill sälja värme till eller via fjärrvärmeföretaget i fråga. Det beräknas att ca 5 TWh energi per år går till spillo genom att andra företag inte får tillgång till distributionsnätet. Konkurrensverket argumenterar i samband med lämnade förslag inom fjärrvärmeområdet för behovet av prisreglering, en starkare åtskillnad mellan distribution och produktion samt ökade möjligheter till tredje-partstillträde (se förslag 2.6 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*).

Konkurrensverket driver för tillfället två konkurrenslagsärenden om fjärrvärme. Till verket har inkommit klagomål om oskälig prissättning på fjärrvärme i Uppsala och Stockholm. Utredningarna pågår och Konkurrensverket har inte tagit beslut i något av ärendena.

Naturgasmarknaden

Naturgasmarknaden inom EU har regelreformerats på motsvarande sätt som elmarknaden. Handeln med gas har utsatts för konkurrens. Nätverksamheten drivs som elnäten i form av legala transmissions- och distributionsmonopol. Konkurrensutsättningen har skett gradvis, och från och med den 1 juli 2007 är samtliga naturgasanvändare berättigade att välja naturgasleverantör. Totalt finns det ca 55 000 naturgasanvändare i Sverige, varav ca 2 600 är företagskunder.

EU-ländernas samlade energibehov tillgodoses till omkring 25 procent av naturgas, medan naturgas svarar för endast ca 2 procent av den totala energianvändningen i Sverige. I de områden som nås av naturgasnätet utgör dock naturgas ca 20 procent av den totala energianvändningen. Naturgas används främst i industriella processer och i fjärr- och kraftvärmeverk, med ungefär 40 procent av den svenska förbrukningen vardera. Resterande 20 procent används främst av hushåll (uppvärmning) och som fordonsbränsle. Den svenska naturgasanvändningen förväntas öka under de närmaste åren med ett minskat kapacitetsutrymme i naturgasnätet som följd.

All naturgas i Sverige kommer för närvarande från Danmark via en gasledning över Öresund. Ytterligare tillförselledningar till Sverige diskuteras dock. En avser en anslutning av det svenska naturgasnätet till det norska genom Skanled-projektet, som binder samman de norska naturgasfälten med Osloområdet och vidare till Sverige samt Danmark. Ett annat infrastrukturprojekt är Nordstream där Gazprom tillsammans med E.ON och BASF planerar dra en naturgasledning i Östersjön från Ryssland till Tyskland. En sammankoppling mellan Nordstream och det svenska nätet är möjlig, men några konkreta planer för det har inte presenterats.

Naturgasmarknaden har hög koncentration i såväl grossist- som detaljistled och inget nytillträde har under senare år skett i dessa led på naturgasmarknaden i Sverige. Det finns fortsatt endast två, jämnstora, företag verksamma som naturgasgrossister i Sverige; Dong Energy (tidigare Nova Supply) och E.ON Gas Sverige. Även på detaljistmarknaden är koncentrationen relativt hög; de tre största detaljstföretagen – E.ON Gas (53 procent), Dong (21) och Göteborgs Energi (14), har ca 90 procent av marknaden.

En utveckling av naturgasmarknaden med fler tillförselledningar skulle kunna bidra till ett större antal aktörer och en förbättrad konkurrenssituation på naturgasmarknaden. Regering och riksdag är eniga om behovet av

en utbyggnad av förnybar energi, däribland biogas. Utvecklingen inom biogasområdet är stark och naturgasnätet kan användas för att även transportera denna gas. I alliansens energiprogram från februari 2009 framhålls att investeringar i naturgasnätet kan understödja introduktionen av biogas. Konkurrensverket delar denna bedömning. (Se även förslag 2.9 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag.*)

Drivmedelsmarknaden

Den sammanlagda bensin- och dieselanvändningen i Sverige uppgick 2007 till ca 9,9 miljoner kubikmeter. Försäljningen av bensin har minskat under senare år, medan dieselförsäljningen har ökat. Dessa förändrade konsumtionsmönster är en följd av en allt högre andel dieseldrivna fordon i nybilsförsäljningen. Försäljningen av etanol ökade under 2007 med drygt 200 procent till 63 000 kubikmeter. Från senare delen av 2008 och under 2009 har etanolförsäljningen minskat, främst som en följd av ökad konkurrens från sjunkande bensinpriser.

ConocoPhillips sålde under 2008 JET till Statoil. Affären omfattade 163 automatstationer i Sverige samt ytterligare 111 automatstationer i Danmark och Norge. JET är som, framgår i figur 5.12 främst en betydande aktör på bensinmarknaden, varför förvärvet i första hand påverkar konkurrenssituationen på bensinmarknaden. Förvärvet av JET har stärkt StatoilHydros ställning på bensinmarknaden. JET har profilerat sig som ett lågprisbolag inriktat på renodlad priskonkurrens med snabbt växande marknadsandelar som följd. JET deltog inte i den samverkan kring priser och rabatter som ledde till att fem bensinbolag (Statoil, OKQ8, Shell, Preem och Hydro) fälldes i såväl Stockholms Tingsrätt 2003 som i Marknadsdomstolen 2005.

Figur 5.12 Marknadsandelar på drivmedelsmarknaden 2007



Källa: Svenska Petroleum Institutet, Oljeåret 2007

5.4 Järnvägsområdet

Marknaden för järnvägstrafik brukar normalt delas in i två olika marknader. Marknaden för godstrafik och marknaden för persontrafik. Från ett konkurrensperspektiv skiljer sig de båda marknaderna åt genom att godstrafikmarknaden öppnades för konkurrens redan 1996, medan persontrafikmarknaden endast delvis är konkurrensutsatt. Trots den formella öppningen av hela godsmarknaden och en stegvis öppning av delar av personmarknaden kan dock konkurrensen (sett till marknadskoncentrationen) inte sägas fungera särskilt effektivt på någon av marknaderna.

Inom godstrafiken dominerar det statligt ägda Green Cargo AB alltså med en närmare 80-procentig marknadsandel år 2006 (Järnvägsstyrelsen, 2008). På persontrafiksidan har SJ AB i princip ensamrätt på den del av trafiken som är kommersiellt lönsam. Resterande trafik som samhället finner angeläget att bedriva subventioneras av stat och kommun och upphandlas sedan början av 1990-talet i konkurrens och enligt avtal av trafikmyndigheterna och Rikstrafiken. Också inom denna del av marknaden har SJ AB en betydande marknadsandel även om den har varierat mellan olika år och avtalsperioder, bl.a. till följd av utfallet i upphandlingen av pendeltågstrafiken i Stockholm. SJ AB:s andel av den upphandlade trafiken har dock legat kring 70-80 procent även om det funnits år (2000) då den legat strax under 50 procent (Alexandersson & Hultén, 2008).

Men även om marknadsöppningen av såväl gods- som persontrafiken inte har skett i någon högre takt har den dock gett upphov till att en rad nya järnvägsföretag etablerats.

I och med att det från april 2007 även blev fritt för andra järnvägsföretag än SJ AB att bedriva persontrafik med chartertåg och nattåg har, även om det hittills inte har skett i någon större utsträckning, vissa företag gjort försök att etablera trafik inom dessa nischer. Även på godsmarknaden har en rad nya företag etablerats, även om de flesta fortfarande är relativt små.

I tabell 5.7 visas de järnvägsföretag som var verksamma på den svenska marknaden 2008. Det finns relativt många företag på både gods- och persontransportmarknaden. Till följd av samarbeten och samgående inom branschen är dock antalet, sett till fristående företag, inte lika stort.

Tabell 5.7 Järnvägsföretag verksamma inom person- och godstrafik i Sverige, år 2008

Företag (ägare)	Kommersiell persontrafik	Persontrafik enligt avtal	Godstrafik
Arriva Tåg AB		X	
A-train AB		X	
Bantåg Nordic AB			X
Cargo Net AB (Green Cargo)			X
DSB First (DSB och FirstGroup)		X	
Green Cargo AB (svenska staten)			X
Hector Rail AB			X
Inlandsbanan AB (kommuner)		X	
Malmtrafik i Kiruna AB			X
Merresor (SJAB och People Travel Group/Veolia)		X	
MidCargo AB			X
Norrlandståg (SJAB)		X	
Peterson Rail AB			X
Railion Denmark AS (DB och NS)			X
Roslagståg (TK och DSB)		X	
SJ AB (svenska staten)	X	X	
Stena Recycling AB			X
Stockholmståg (SJAB)		X	
Svenska Tågkompaniet AB (NSB)	X	X	
TGOJ Trafik AB (Green Cargo)			X
TX Logistik AB			X
Tågfrakt Produktion AB			X
Tågakeriet i Bergslagen AB			X
Veolia Transport Sverige AB	X	X	

Källa: Järnvägsutredningen 2 (SOU 2008:92), Transportstyrelsens tillståndsregister samt Banverket (2007), bearbetning av Konkurrensverket

Marknadsförhållande inom godstrafiken

Utöver formella krav på säkerhet, teknik och kompatibilitet kännetecknas järnvägsmarknaden för godstrafik, i likhet med annan infrastrukturverksamhet, av inträdesbarriärer i form av höga initiala investeringskostnader och infrastrukturella begränsningar. Beroendet mellan gods företagen inom branschen är relativt uttalat och många av de mindre gods företagen arbetar som underentreprenörer och matarbolag till större företag. Vissa aktörer befinner sig därmed i en beroendeställning till sina konkurrenter och i synnerhet till det största företaget på marknaden Green Cargo.

Green Cargo bildades i samband med bolagiseringen och uppdelningen av SJ år 2001 och har fortfarande en stark position i kraft av det tidigare mono-

polet. Exempel på områden som ingår i Green Cargos, men inte konkurrenternas verksamhet är terminalverksamhet, ranger- och dragkraftstjänster. Enligt Järnvägsstyrelsen svarade de fyra största godsföretagen år 2006 tillsammans för omkring 98 procent av omsättningen på marknaden.

Tabell 5.8 Omsättning i miljoner kronor och marknadsandel i procent för godstrafikbolag, år 2006

Företag	Omsättning i mkr	Marknadsandel (%)
Green Cargo AB*	5 204,0	77,3
CargoNet AB*	469,7	7,0
Malmtrafik i Kiruna AB	449,3	6,7
TGOJ Trafik AB *	212,0	3,1
Hector Rail AB	132,0	2,0
Tågakeriet i Bergslagen AB	109,3	1,6
Nya Inlandsgods AB (konkurs 2007-07)	74,7	1,1
TX Logistik AB	57,1	0,8
Bantåg Nordic AB	9,0	0,1
Tågfrakt Produktion Sv. AB (förlängt RÅ 2005-09 - 2006-12)	9,0	0,1
Nordic Haulage AB	5,9	0,1
De fyra största	6 576,2	98,0

* I Green Cargo AB koncernen ingår CargoNet AB och TGOJ Trafik AB.

Källa: Järnvägsstyrelsen (2008)

I sin årliga branschanalys undersöker Järnvägsstyrelsen konkurrensförhållandena i branschen bl.a. utifrån kunders och leverantörers förhandlingsstyrka i förhållande till godsföretagen. Tre viktiga leverantörskategorier är infrastrukturförvaltare, underhållsverkstäder samt finansiärer och leasinggivare av järnvägsfordon. Dessas förhandlingsstyrka är generellt sett stark. Även kundernas förhandlingsstyrka bedöms vara förhållandevis stark även om det främst är kunder med stora transportvolymmer som har möjlighet att påverka pris och kvalitet.

Överlag har godstransporter på järnväg länge haft svårt att hävda sig i konkurrensen mot framför allt vägtransporter. Utöver flaskhalsar i infrastrukturen bidrar en hög grad av producentfokus och kvalitetsproblem till följd av dåligt fungerande konkurrens inom branschen till en sådan utveckling (SOU 2003:104 och Banverket, 2007).

Marknadsförhållanden inom persontrafiken

Persontrafiken brukar traditionellt delas in i långväga (interregionala) och kortväga (regionala) transporter. I praktiken har dock dessa gränser kommit att suddas ut alltmer och i många fall samverkar trafikhuvudmännen och Rikstrafiken om att finansiera och organisera den upphandlade trafiken. Flera trafikhuvudmän samverkar också om trafik inom och mellan länen och regeringen har på senare år beslutat om att trafikhuvudmännen i Öresundsregionen respektive i de fyra nordligaste norrlandslänen ska få gemensam trafikeringsrätt att bedriva storregional trafik på försök. Därtill bedriver SJ AB viss regionaltrafik, bl.a. i Mälardalen, som kommersiellt lönsam egetrafik.

SJ AB är dominerande aktör inom persontrafiken, med ensamrätt inom den kommersiella trafiken och med en majoritetsandel inom den upphandlade avtalstrafiken. Ensamrätten är utformad så att det är SJ AB som ensamt företag har trafikeringsrätt på hela det av staten förvaldade järnvägsnätet. Därutöver har trafikhuvudmännen rätt att organisera och utföra järnvägs trafik inom länet. Rikstrafiken har rätt att organisera, dvs. upphandla men inte utföra, transportpolitiskt motiverad interregional trafik. Som enda järnvägsoperatör med rätt till hela järnvägsnätet kan SJ AB därmed fritt välja att trafikera såväl regionala som interregionala sträckor som man finner kommersiellt lönsamma. Av detta följer också att trafikhuvudmännen inte har ett formellt monopol på järnvägstrafik inom länet, eftersom SJ AB även kan välja att trafikera vissa kommersiellt lönsamma regionala sträckor. Det förekommer t.ex. i Öresundsregionen i konkurrens med trafikhuvudmannatrafiken. Man skulle däremot kunna säga att trafikhuvudmännen har ett de facto monopol på regional trafik eftersom trafikhuvudmännen vid sidan om SJ AB ensamma har rätt att organisera och utföra trafik inom sitt län. Detta gör de genom att upphandla av SJ AB och andra företag, eller genom att avtala direkt med SJ om att köpa in vissa platser i SJ:s egen trafik.

Liksom på godstrafikmarknaden är inträdesbarriärerna på persontrafikmarknaden betydande. Utöver flaskhalsarna i infrastrukturen, liksom begränsningar i tillgången till underhållsverkstäder är t.ex. tillgången till järnvägsfordon betydligt mer begränsad än på godssidan. I avsaknad av en fungerande fordonsmarknad för persontrafik har aktörer med egna järnvägsfordon som vill etablera sig i den kommersiella trafiken en betydande fördel gentemot övriga företag. Inom den upphandlade trafiken tillhandahåller däremot trafikhuvudmännen och Rikstrafiken egna eller av staten

förvaltade fordon. Medan detta givetvis sänker etableringströsklarna för järnvägsaktörer utan egna fordon innebär det samtidigt en nackdel för företag som har tillgång till egna och mer kostnadseffektiva fordon.

Utvecklingstendenser och framtida utmaningar

Den öppning som har skett på persontrafikmarknaden avser bl.a. den upphandlade trafiken. Vidare har marknaden för charter- och nattågstrafiken öppnats för konkurrens från april 2007, vilket kan innebära en möjlighet för nya och etablerade aktörer på persontrafikmarknaden att öka sina marknadsandelar. Inom den upphandlade trafiken fungerar konkurrensen numera relativt väl medan etableringar inom den mer säsongsbetonade chartertrafiken hittills varit marginell. Marknaden präglas dessvärre av en expanderande huvudmannatrafik. Tillsammans med alltmer otydliga gränser mellan den kommersiella och den samhällsköpta trafiken skapar det en osäkerhet om de framtida konkurrensförutsättningarna för kommersiella aktörer på persontrafikmarknaden.

Godstrafiken är helt konkurrensutsatt sedan mer än tio år med fri etableringsrätt för alla godkända järnvägsföretag. Trots detta är marknaden fortfarande i hög grad koncentrerad och styrkeförhållandena relativt ojämna mellan marknadsaktörerna.

För etablering av all järnvägstrafik ställer järnvägslagstiftningen omfattande krav på säkerhet, kompatibilitet samt teknisk och finansiell förmåga. Inträdesbarriärer i form av höga initiala investeringskostnader i järnvägstrafik beror i övrigt till viss del på tillgången till fordon men generellt sett är järnvägsbranschen en anläggningstung och därmed kostsam verksamhet särskilt i etableringsskedet. Den begränsade tillgången till spårkapacitet skapar flaskhalsar och etableringshinder på delar av järnvägsnätet. Det faktum att det fortfarande inte finns en effektiv och transparent kapacitetstilldelningsprocess leder också till svårigheter för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Även om detta gäller för hela järnvägssektorn har det kanske särskilt kommit att påverka godstrafiken, eftersom tilldelningen av tåglägen i viss utsträckning styrs av vad som närmast kan liknas vid ett system av s.k. grandfather rights, där framför allt persontrafik och samhällsköpt trafik traditionellt sett har getts företräde framför godstrafik.

Järnvägstrafiken i Sverige styrs i hög grad av utvecklingen i vår omvärld och inom EU. Även om Sverige var först i Europa om att delvis öppna järnvägen för konkurrens har tempot i omregleringen av järnvägstrafiken i

hög grad skiftat över åren liksom motiven för de olika stegen i denna process. Vissa beslut har varit nödvändiga för att uppfylla förpliktelserna mot EU medan i beslut om t.ex. uppdelning av infrastruktur och trafik samt decentralisering av ansvar till den kommunala nivån har Sverige varit föregångare. Särskilt på senare år har EU:s s.k. järnvägspaket medverkat till att driva på reformeringen av lagstiftningen på området. Med det andra järnvägspaketet genomfördes den nya järnvägslagen (2004:519) i Sverige samtidigt som godstrafiken öppnades för konkurrens också inom EU. Det tredje och senaste järnvägspaketet medför att den internationella persontrafiken med järnväg öppnas för konkurrens från den 1 januari 2010. Men även om en stor del av lagstiftningen för en bättre fungerande järnvägsmarknad i EU nu är på plats finns stora brister i tillämpningen i enskilda medlemsstater. Detta leder inte sällan till att av medlemsstaterna ägda järnvägsföretag favoriseras i förhållande till konkurrerande företag.

5.5 Taximarknaden

Försäljning av taxiresor omsatte år 2007 enligt SCB 12,3 miljarder kronor, vilket motsvarade 0,4 procent av BNP. Med taxiresor menas förutom sedvanliga taxiresor transporter som finansieras av det allmänna såsom färdtjänst, skolskjutsar och sjukresor. I december 2008 fanns ca 7 400 företag som hade tillstånd att bedriva yrkesmässig taxitrafik. Dessa företag hade tillsammans närmare 15 000 fordon. Antalet företag och fordon kan sägas ha varit relativt konstant sedan taximarknaden liberaliserades år 1990. Liberaliseringen innebar att fri prissättning infördes samt att etableringskontrollen ersattes av fri etableringsrätt. Etableringskontrollen hade till dess utförts av länsstyrelserna genom s.k. behovsprövning ur ett konsumentperspektiv. Nästan direkt efter tidpunkten för liberaliseringen ökade antalet fordon med 26 procent.

Marknadsförhållanden

Taxiföretag verkar främst på lokala och regionala marknader, vilket måste beaktas vid en analys av konkurrenssituationen. Medan många företag agerar, och skapar ett högt konkurrenstryck, i storstäder och tätbefolkade områden, kan situationen vara helt annorlunda i mindre tätorter och på landsbygd. Enligt branschorganisationen Svenska Taxiförbundet var år 2007 uppskattningsvis mellan 80 och 90 procent av samtliga taxibilar anslutna till beställningscentraler. Det totala antalet beställningscentraler anges uppgå till 350 stycken. Samverkan mellan taxiföretag inom en beställningscentral kan minska konkurrensen till nackdel för resenärerna. Framför allt gäller detta på många lokala marknader i mindre tätorter och i glesbygd där samtliga taxiföretag ofta är anslutna till en och samma central. Men beställningscentralerna kan även vara en förutsättning för att taxiverksamhet ska vara möjlig att bedriva.

Resor med taxi utgörs av konsumentbetalda resor (privatresor), offentlig- och privatanställdas tjänsteresor som betalas av arbetsgivaren, sjukresor betalda av landstingen samt färdtjänst som till större delen betalas av kommuner och landsting. Därutöver tillkommer av kommunen finansierade och tidtabellslagda transporter av skolelever samt linje- och kompletterings- trafik i glesbygd. I storstadsområdena och större tätorter uppgår det allmännas köp av taxiresor uppskattningsvis till mellan 25 och 30 procent av taxinäringens totala intäkter medan företags- och privatresor utgör resten.

I små tätorter och glesbygd uppgår de statliga och kommunala inköpen av taxiresor uppskattningsvis till mellan hälften och uppemot 90 procent av taxiföretagens intäkter.

Skattefusk och olaglig taxitrafik är två företeelser som snedvrider konkurrensen inom taxibranschen. För att lösa dessa problem krävs ändamålsenliga regler och förutsättningar för att bedriva en effektiv myndighetstillsyn. Konkurrensverket har tidigare efterlyst bättre regler gällande s.k. taxametertömning (Konkurrensverket, 2007a).

Vidare kan prissättningen, främst gentemot privatresenärer, uppfattas som krånglig och svår att förstå sig på för konsumenten. Detta minskar förutsättningarna för en fungerande konkurrens genom att prisjämförelser mellan olika taxiföretag försvåras. En tydlig och enkel prissättning bör öka resenärernas förtroende för taxi som transportmedel och därmed även taxi-resandet.

Enligt SCB steg priserna på konsument- eller privattaxiresor med 35 procent mer än KPI mellan tredje kvartalet år 1990 och motsvarande kvartal 2007. Jämfört med kostnaderna för att bedriva taxiverksamhet (taxiindex) ökade taxipriserna under samma period med ca 18 procent. Eftersom priset innan år 1990 var reglerat och därför möjligtvis inte motsvarade kostnaderna för en effektivt bedriven verksamhet är det emellertid svårt att dra några slutsatser om konkurrensen från ovan nämnda prisstatistik. Framför allt ska nog prisutvecklingen analyseras utifrån det ökade utbudet av taxiresor och en högre servicenivå. Vad gäller prisutvecklingen för övriga resor, dvs. de som betalas av offentlig sektor och näringsliv, finns ingen tillgänglig statistik. Dessa aktörers köp av taxitjänster ska som regel föregås av en upphandling i konkurrens enligt upphandlingsreglerna. Vad gäller den offentliga upphandlingen kan den ofta vara problematisk eftersom lokala marknader, främst i glesbygd, ofta är starkt koncentrerade vilket kan medföra att endast ett fåtal anbud läggs vid en upphandling. Konkurrensverket (2007a) har därför framhållit vikten av att offentliga upphandlingar av taxitjänster delas upp i mindre delar för att förbättra små taxiaktörers möjligheter att lämna anbud.

Regelverk

EG-direktiv (96/26/EG) om rätt att yrkesmässigt bedriva person- och godstransporter på väg m.m. omfattar i Sverige även taxiverksamhet och styr rätten till att bedriva person- och godstransporter på väg m.m. Vägverket

har dessutom, med stöd i yrkestrafiklagen(1998:490) och yrkestrafikförordningen (1998:779), utfärdat ett 15-tal författningssamlingar för taxitrafik. I och med att en stor del av taxibranschens intäkter kommer från offentlig sektor berörs sektorn även av upphandlingslagstiftningen.

År 2000 infördes ett undantag i konkurrenslagen för taxibranschen, det s.k. legalundantaget (18§). Orsaken till detta var vad som ansågs vara ett nödvändigt behov för taxiföretag att samordna beställningar genom att organisera sig i beställningscentraler. Dessutom utfärdades en förordning (2000:1029) om gruppundantag för avtal om viss taxisamverkan. Undantagen innebär att företagen i stor utsträckning får samarbeta om priser m.m. utan att detta anses strida mot konkurrenslagen. Konkurrensverket (2007a) har tidigare påpekat att det är angeläget att se över statsmakternas beslut om dessa undantag då de hämmar konkurrensen på taximarknaden.

Sverige är ett av få länder som liberaliserat marknaden för taxiresor. Det är viktigt att följa upp denna reform för att rätta till oönskade effekter. Reformen har i stort lyckats bra. Taximarknaden utmärks av relativt låga inträdeshinder och det finns ett mycket stort antal taxiföretag. Detta medför att det är svårt eller resurskrävande för berörda tillsynsmyndigheter, i likhet med vad som gäller för andra transportområden såsom åkeri- och bussbranscherna, att bedriva en effektiv tillsyn över marknadsaktörerna. Under årens lopp har det från myndighetshåll gjorts särskilda insatser för förbättra tillsynen över taximarknaden med varierande resultat. Det finns bl.a. indikationer på att taxiföretag, kanske främst sådana som inte tillhör särskilda beställningscentraler, ibland tar ut orimligt höga priser. Till detta kan bidra att taxiresenärer inte är välinformerade om prissättningen på taxiresor. Tillsynsmyndigheterna kan behöva genomföra ytterligare åtgärder eller ta fram en samlad strategi, efter samråd med taxibranschen, för att komma till rätta med aktualiserade problem.

5.6 Elektronisk kommunikation

Den svenska marknaden för elektronisk kommunikation är öppen för internationella aktörer och det finns inga begränsningar i utländska företags ägande av svenska företag. När telelagen (1993:597) trädde i kraft 1993 öppnades den svenska telemarknaden för konkurrens efter att i princip ha varit ett oreglerat monopol under större delen av 1900-talet. Därefter har regelverket successivt ändrats, i stor utsträckning till följd av olika EG-direktiv.

Post- och telestyrelsen (PTS), är central förvaltningsmyndighet med ett s.k. sektorsansvar som innebär att myndigheten har ett övergripande ansvar för att främja utvecklingen inom området elektronisk kommunikation. PTS tillämpar lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) som trädde i kraft 2003. PTS har meddelat ett stort antal beslut med stöd av LEK och infört särskilda skyldigheter för operatörer med betydande inflytande på marknaden.³³

5.6.1 Marknadsförhållanden

Enligt statistik från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) uppgick den sammanlagda omsättningen på marknaden för elektronisk kommunikation år 2007 till drygt 84 miljarder kronor. Intäkter från fasta telefonitjänster (inklusive fasta avgifter) och mobila tjänster utgjorde vardera ca 22 procent av omsättningen. Intäkterna från radio- och tv-tjänster svarade för närmare 25 procent av omsättningen. Övriga intäkter fördelades bl.a. på uthyrda teleförbindelser samt övriga tele- och nättjänster.

Marknaden för elektronisk kommunikation kan delas upp på olika sätt samtidigt som det kan diskuteras vilka produkter som ingår, eller bör ingå, i en marknadsbeskrivning. En viss uppdelning kan exempelvis bli mindre meningsfull när företag är verksamma inom flera olika segment och kan erbjuda kunderna olika kombinationer av abonnemang och tjänster (*eng. multiple play*) samtidigt som visst slag av utrustning kan användas för att

³³ För en närmare redogörelse av den sektorspecifika regleringen hänvisas till dokument av PTS samt till tidigare rapporter av Konkurrensverket.

utnyttja flera olika tjänster. Sedan marknaden öppnades för konkurrens 1993 har det också skett betydande förändringar inom olika segment.

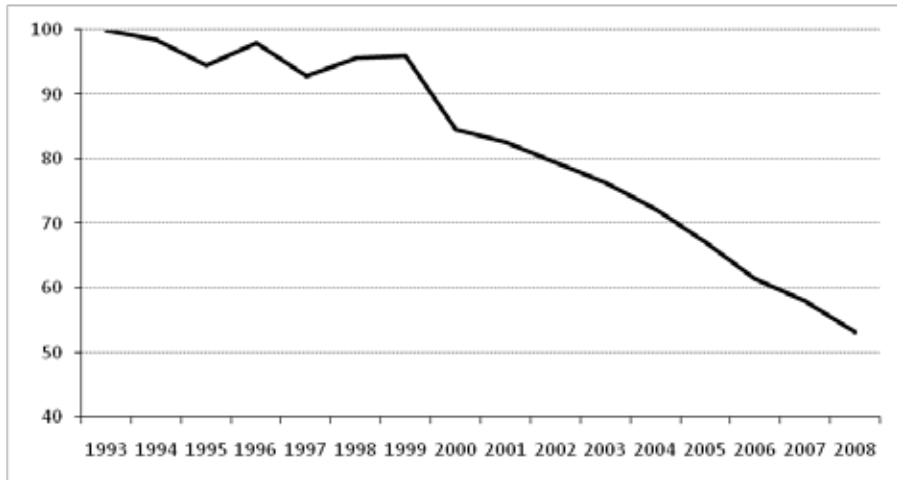
När det gäller bredbandsmarknaden fanns enligt Mediavision (2009) i december 2008 ett stort antal, knappt 65 operatörer, som erbjöd fast bredband på den svenska konsumentmarknaden. Därutöver erbjöd en del kommuner bredbandsabonnemang till sina kommuninvånare. Antalet aktörer som erbjöd mobilt bredband var åtta, dvs. betydligt färre. Samtidigt kan konstateras att bredbandsmarknaden som helhet är koncentrerad till ett fåtal aktörer som gemensamt svarar för mer än 80 procent av marknaden. Flera av aktörerna på bredbandsmarknaden har konsumenterbjudanden inom såväl fast telefoni som television, t.ex. TeliaSonera, Bredbandsbolaget och Com Hem.³⁴

Den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen har lett till kraftiga prissänkningar och ett större och mer varierat utbud av teleprodukter. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) har konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning nominellt minskat med drygt 34 procent mellan 1993 och 2008. Under motsvarande period har konsumentprisindex (KPI) ökat med drygt 23 procent. Detta betyder att priserna, jämfört med KPI, fallit med drygt 46 procent. Detta framgår av figur 5.13 som visar utvecklingen av relativpriset för teletjänster och utrustning³⁵ under tidsperioden 1993-2008.

³⁴ För en ingående redogörelse av utvecklingen av variabler som abonnemang, intäkter och trafikminuter m.m. inom olika delar av området elektronisk kommunikation hänvisas till rapporter från PTS.

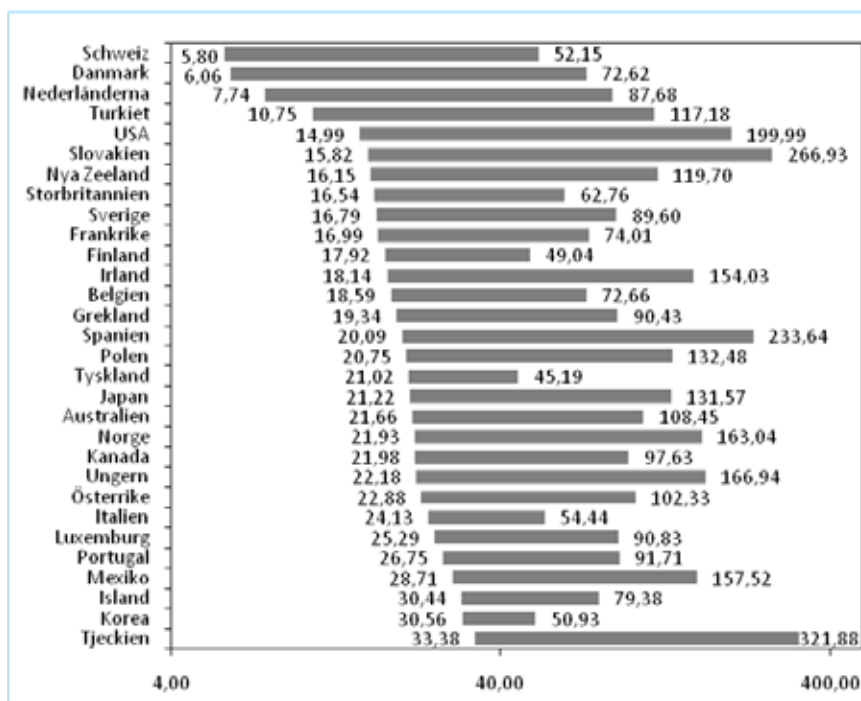
³⁵ Enligt SCB utgjorde teletjänster och teleutrustning år 2008 närmare tre procent av den privata konsumtionen.

Figur 5.13 Utvecklingen av relativpriset för teletjänster och utrustning 1993-2008. 1993=100, årsgenomsnitt



I ett internationellt perspektiv är priserna för olika slag av elektroniska kommunikationstjänster låga i Sverige. Detta har gällt för såväl teletjänster från fast som mobil nätanslutningspunkt samt bredbandsabonnemang, vilket Konkurrensverket, med stöd av statistik från OECD, redovisat i tidigare rapporter. I figur 5.14 redovisas priser för bredbandsabonnemang från operatörer verksamma i länder inom OECD.

Figur 5.14 Lägsta och högsta månatliga avgift för bredbandsabonnemang för olika plattformar uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat, logaritmisk skala, oktober 2007

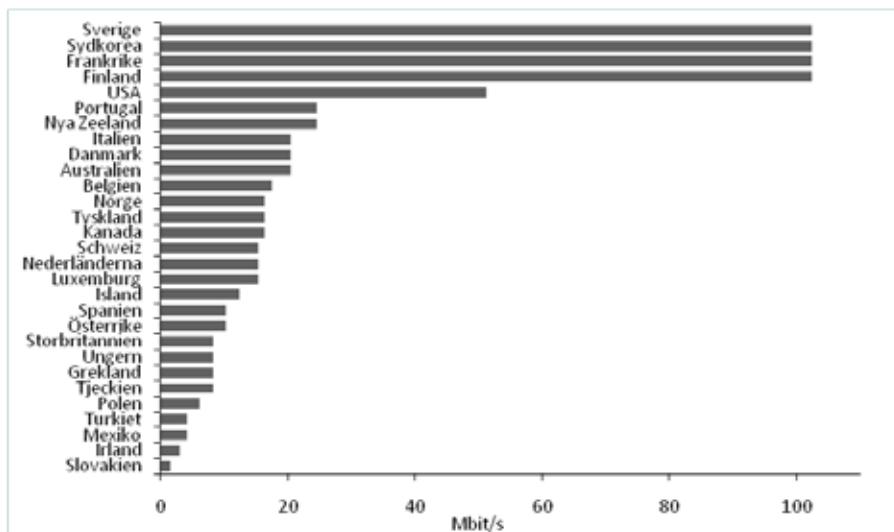


Källa: OECD, (oecd.org/sti/ict/broadband), bearbetning av Konkurrensverket

Av figur 5.14 framgår att priserna för bredbandsabonnemang varierar påtagligt inom OECD och priserna är som regel lägre i länder med hårdare konkurrens. I Storbritannien, som ofta framhålls som ett föregångsland när det gäller konkurrens på telemarknaden, var priset för det billigaste bredbandsabonnemanget marginellt lägre än vad som gällde i Sverige.

Konkurrensen har inte bara en betydande påverkan på priser utan inverkar även på faktorer som kvalitet och kapacitet. Överlag tenderar kvaliteten på olika tjänster att öka samtidigt som priserna sänks. Ett sätt att illustrera detta är att studera den högsta hastighet som den f.d. monopolisten (*eng. the incumbent*) kan erbjuda, vilket visas i figur 5.15.

Figur 5.15 Snabbaste bredbandsuppkopplingarna (nedladdning) annonserade av den f.d. monopolisten. Alla tekniker, Mbit/s, oktober 2007



Källa: OECD, (oecd.org/sti/ict/broadband), bearbetning av Konkurrensverket. I Japan, som exkluderats ur figuren, erbjöd NTT 1 024 Mbit/s.

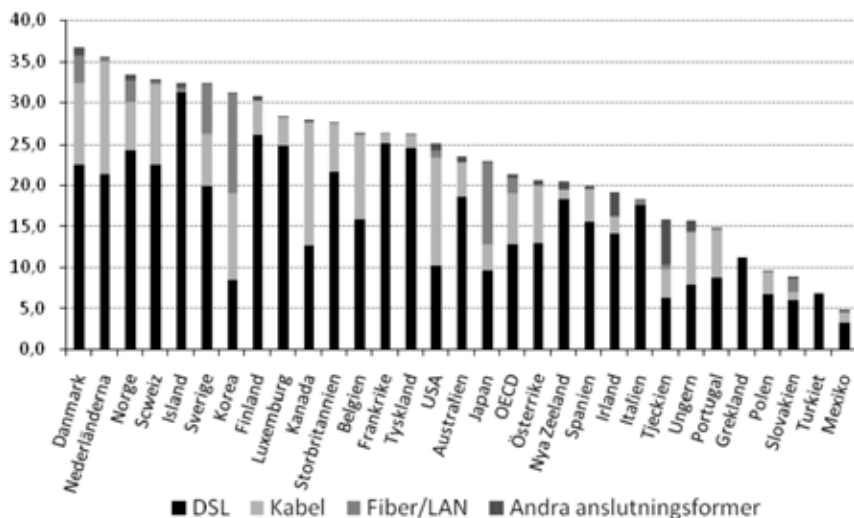
De snabbaste bredbandsanslutningarna av f.d. monopolister fanns i Japan (visas ej i figuren), Sverige, Sydkorea, Frankrike och Finland. Som en jämförelse kan nämnas att kabeloperatörer med de högsta erbjudna hastigheterna (minst 30 Mbit/s) via deras kabelnät fanns i Australien, Frankrike, Japan och Luxemburg. I Sverige var den erbjudna hastigheten 25 Mbit/s.

Vad gäller antal abonnemang kan konstateras att Sverige i ett internationellt perspektiv fanns bland de 8 länder som i juni 2008 hade över 30 abonnenter per 100 invånare. Samtliga nordiska länder hade fler bredbandsabonnemang per 100 invånare än vad som gällde för genomsnittet av OECD-länder. Detta framgår av figur 5.16 som även utvisar fördelningen mellan anslutningsformerna DSL³⁶, kabel-tv-nät, fiber/LAN och övriga anslutningsformer. För Sveriges del utgjorde DSL som anslutningsform drygt 60 procent av det totala antalet anslutningar medan kabel-tv-nät och fiber/LAN vardera utgjorde ca 20 procent. I juni 2005 utgjorde DSL som anslutningsform enligt OECD knappt 70 procent av det totala antalet anslutningar i Sverige, dvs.

³⁶ DSL är förkortning för Digital Subscriber Line och finns i ett antal varianter, t.ex. ADSL och VDSL.

andelen för DSL har minskat med drygt 10 procentenheter mellan juni 2005 och juni 2008.

Figur 5.16 Antal bredbandsabbonenter per 100 invånare fördelade efter anslutningsform, juni 2008



Källa: OECD, (oecd.org/sti/ict/broadband), bearbetning av Konkurrensverket

5.6.2 Betydelsen av infrastrukturbaserad konkurrens

I en rapport som utarbetats av Ernst & Young (2009) på uppdrag av Konkurrensverket konstateras att den tekniska utvecklingen har drivit fram en konvergens mellan telekom-, medie- och hemelektronikindustrin. Telekomoperatörer offererar i tillägg till telefonitjänster både Internet och TV-tjänster. TV-distributörer offererar telefoni- och bredbandstjänster. Framväxten av Internet har skapat en helt egen distributionsform där alla typer av medietjänster kan distribueras oberoende av den underliggande fysiska infrastrukturen. Detta har skapat rena tjänsteleverantörer av telefoni (t.ex. Skype) eller TV (t.ex. Joost).

Den tekniska utvecklingen driver även behovet av ny elektronik som klarar av att hantera alla dessa nya tjänster, både i och utanför hemmet. För hemmet har det exempelvis tillkommit set-top-boxar (för att hantera digitala TV-signaler) och mediaspelare (för att enkelt kunna spela upp olika former

av media i hemmet). Mobiltelefonen har gått från att vara en relativt enkel produkt för telefoni till att bli allt mer komplex och innefatta allt fler tjänster. Mobiltelefoner kan t.ex. innehålla tjänster för video, musik, Internet, fotografering och positionering förutom möjligheten att ringa vanliga samtal. Den tekniska utvecklingen har också drivit på nya konsumentbeteenden, där konsumenten vill ha tillgång till media när som helst, var som helst och på vilken enhet som helst. Den konvergerande marknaden för media och kommunikationstjänster ställer helt nya krav på marknadens aktörer, affärsmodeller och samarbeten.

En faktor av väsentlig betydelse för samhällsutvecklingen är tillgången till bredband. Kravet på allt högre hastigheter och kapacitet (bandbredd) för elektronisk kommunikation ökar starkt och det är inte telefoni som är pådrivande utan datakommunikation. Ända sedan marknaden för datakommunikation uppstod i kölvattnet av datoriseringen har behovet av att överföra allt större datamängder gradvis ökat, vilket ökat efterfrågan på högre hastigheter. Från att företagsförbindelser i början av 1980-talet ofta var i hastigheter mellan 9 600 bit/s och 64 Kbit/s och de flesta hushåll helt saknade datakommunikation, är numera hastigheter om 2 Mbit/s vanligt förekommande i hushåll och de flesta företag har förbindelser som medger betydligt högre hastigheter.

Även vad gäller trådlös kommunikation ökar kapacitetsbehoven, och har i synnerhet drivits starkt i takt med att mobilt bredband introducerades på marknaden år 2006. Mobiltelefoninäten har växande volym trafikminuter för telefonsamtal, och kraftigt växande mängd datakommunikation, inklusive en begynnande efterfrågan på TV-tjänster. Denna utveckling driver också efterfrågan på optisk fiber i form av kapacitet till basstationerna.

För att möta slutkundernas behov kommer det i framtiden att behövas betydligt mer kraftfull nätinфраstruktur i tätorterna och en ökad användning av fiber, som är ett kommunikationsmedium där data kan överföras längre sträckor. Detta understöds av PTS som i rapporten *Bred och långsiktig analys av området elektronisk kommunikation* (2009b) konstaterar att samhället är helt beroende av elektroniska kommunikationstjänster genom att konsumenter, företag och offentlig sektor efterfrågar tjänster som kräver allt mer bandbredd och ökad mobilitet. IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet är även viktigt för regional och lokal utveckling.

Sammantaget finns det mycket som talar för att utvecklingen i riktning mot högre datakommunikationshastigheter kommer att fortsätta under över-skådlig tid, vilket ställer allt högre prestandakrav på näten och därmed behov av överföringsmedia som kan klara av mycket höga hastigheter.

I en rapport av OECD (2008a) riktas uppmärksamheten på den snabba utvecklingen av bredbandsmarknaden både vad gäller prispress och ökad prestanda. OECD lämnar också förslag till åtgärder som regeringar, politiker och andra beslutsfattare såsom tillsynsmyndigheter kan vidta vad gäller bredbandsinfrastruktur.

Enligt OECD är det marknaden som i första hand ska svara för utbyggnaden av bredband och därmed tillgodose den efterfrågan som olika kategorier av kunder har. Samtidigt kan det förhålla sig så att statliga och andra åtgärder kan vara motiverade, vilket exempelvis kan vara fallet om kundunderlaget är bristfälligt. När det finns risk för konkurrenssnedvridningar bör politiker och andra beslutsfattare begränsa det kommunala inslaget till att endast omfatta grundläggande element som upplåtelse av passiv infrastruktur. OECD riktar också uppmärksamheten mot att staten och kommuner aktivt bör minska inträdesbarriärerna för att främja utbyggnaden av infrastruktur. Det kan gälla förenklingar av administrativa rutiner och former för grävttillstånd och markavtal. Avgifter för att anlägga fiber på kommunal mark bör dessutom vara skäliga och inte diskriminerande.

5.6.3 Hur kommuners agerande påverkar förutsättningarna för infrastrukturkonkurrens

Infrastrukturbaserad konkurrens innebär att mer än ett företag tillhandahåller infrastruktur, och typiskt sett också infrastruktur tjänster. När infrastrukturbaserad konkurrens är möjlig, är sådan att föredra framför tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, dvs. riskerna för regleringsmisslyckanden är också mindre. Dessutom är konkurrenstrycket hårdare när det finns konkurrerande nätverk. Renodlad tjänstebaserad konkurrens sätter press på dominanta och etablerade företag vad gäller effektivitet och service gentemot slutkunder samt priser. Infrastrukturbaserad konkurrens medför också sådan press, men skapar dessutom ytterligare tryck på dem som utsätts för sådan konkurrens att förnya och uppgradera tjänsteutbudet, att differentiera prisstrukturer och att förbättra den interna effektiviteten.

Med andra ord så genererar infrastrukturbaserad konkurrens även dynamiska effektivitetsvinster och inte bara statiska. Som framgått av beskrivningen ovan är detta fallet för området elektronisk kommunikation.

PTS har i skilda sammanhang framfört att kommunerna har en central roll för den framtida utvecklingen inom bredbandsområdet. Detta har gällt såväl kommunernas agerande i egenskap av markägare och tillståndsgivare som deras agerande i egenskap av nätägare. Hur en kommun väljer att agera i dessa två roller är av stor betydelse för förutsättningarna för en hållbar konkurrens på marknaden. Ageranden som försenar introduktionen av nya och innovativa tjänster kan, inte minst när det gäller bredband, få stora negativa följder för samhällsekonomin.

På uppdrag av Konkurrensverket har företaget A-focus (2008) belyst hur kommuner och kommunalt ägda bolags ageranden inverkar på förutsättningarna för infrastrukturbaserad konkurrens inom olika delar av marknaden för elektronisk kommunikation. Studien har inriktats på att ur ett konkurrensperspektiv redogöra för de mest betydelsefulla problemen och konsekvenserna av olika ageranden. Studien har omfattat fast infrastruktur för elektronisk kommunikation, företrädesvis optisk fiber. Mobila tjänster har inte omfattats men däremot har fast infrastruktur som används i trådlösa nät inkluderats, t.ex. kapacitet till radiobasstationer.

I det följande redogörs i olika delar för A-focus problemanalys och slutsatser. De problem som uppkommit har i allt väsentligt konstaterats vara relaterade till situationer som återfinns i stadsmiljö, vilket även är rapportens fokus. På basis av analysen har A-focus lämnat förslag till åtgärder som syftar till att ta bort hinder för etablering av fibernätsinfrastruktur och därmed förbättra förutsättningarna för hållbar konkurrens. Konkurrensverkets rekommendationer och förslag återfinns i slutet av detta avsnitt och i rapporten *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag* (förslag 2.10).

Olika aktörers behov av fiberinfrastruktur

Att anlägga fast infrastruktur som optisk fiber är en kostsam process och för flertalet aktörer är det inte ekonomiskt möjligt att i någon större utsträckning anlägga sådan infrastruktur helt på spekulat, dvs. utan ett visst säkrat kundunderlag.

De teleoperatörer och liknande som har behov av att anlägga fiber i en stad kan ha det av olika anledningar. Beroende på tillgången på svart fiber och

priserna på sådan är de intresserade av att anlägga egen fiber eller att hyra fiber av andra. Nedanstående beskrivningar har företrädesvis fokus på förbindelser till slutkund, dvs. accessförbindelser. För aktörer av radionät är det i första hand förbindelser till radiobasstationer som avses. I vissa fall kan det emellertid även röra sig om att aktören vill dra en stamnätsförbindelse till, eller genom, en stad.

Operatörer av fast telefoni och Internettjänster

Tele- och Internetoperatörer vänder sig till företags- eller privatkundsmarknaden och deras kapacitetsbehov drivs främst av slutkundernas ökade krav på högre datakommunikationshastigheter, dvs. fast bredband. Hastighetsbehoven överstiger allt oftare vad som normalt sett kan hanteras med koparkabel, mer än på mycket korta avstånd, och därför behövs fiber i allt större utsträckning. Detta kan innebära att fiber allt oftare efterfrågas direkt till en företagsfastighet eller ett flerfamiljshus. Utbyggnad av fiber i accessnätet sker sällan på spekulation, och i synnerhet vad gäller anslutningar till företag sker utbyggnad vanligtvis som ett direkt resultat av efterfrågan från en specifik slutkund. Ledtiderna är då jämförelsevis korta eftersom slutkunden varken kan eller vill vänta mer än någon månad på att få kommunikationsförbindelsen upprättad och flera olika operatörer konkurrerar om slutkunden med bl.a. pris och leveranstid. Den som vinner slutkunden får en garanterad intäkt som ger operatören det ekonomiska incitamentet att anlägga en fiber till den aktuella adressen. Därefter kan operatören bearbeta andra slutkunder i samma eller närliggande fastigheter och nätets finmaskighet ökas successivt. Operatörer av fast telefoni och fasta Internettjänster är således ofta mer beroende av korta ledtider t.ex. vad gäller handläggning av grävansökan än andra operatörer - i synnerhet när de adresserar företagskundssegmentet.

Operatörer av kabel-tv och LAN

Operatörer av kabel-tv eller LAN (*eng* Local Area Networks) vänder sig primärt till privatkundsmarknaden och erbjuder i allt större utsträckning s.k. triple-play, dvs. tv, Internetaccess och fast telefoni. Vad gäller kabel-tv har dessa nät funnits sedan 80-talet och de uppgraderas successivt i takt med bredare erbjudanden och kundernas efterfrågan på högre kommunikationshastigheter. För att kunna klara av att erbjuda höga hastigheter till boende i en flerfamiljsfastighet eller radhuskvarter så krävs det förbindelser med mycket höga hastigheter till fastigheten - oavsett om kabelstrukturen i själva fastigheten är kabel-tv (koaxial) eller LAN (ethernet kat 6). Därav

finns det ett växande behov att anlägga fiber till fastigheter där operatörerna är verksamma. Nätutbyggnaden har relativt lång planeringshorisont i den befintliga kundstocken, men kan också påverkas av enstaka kundaffärer i t.ex. flerfamiljshus som byter kabel-tv operatör, installerar LAN-nät, eller väljer att uppgradera näten till att hantera överföringen av data med högre hastigheter.

Operatörer av trådlösa nät

Kapacitetsbehoven ökar även för operatörer av trådlösa nät - för såväl stationär som mobil kommunikation. Dessa erbjuder t.ex. telefoni och/eller datakommunikationstjänster, vanligtvis till både företag och privatkunder. Även för dessa aktörer ställs det allt större krav på högre hastigheter i kommunikationen, i kombination med en ökad mängd trafik. Allt fler av operatörernas befintliga basstationer i tätorter kommer därför under de närmaste åren att behöva förbindelser med hög hastighet fram till de ställen där de är placerade. Det är dessutom så att operatörerna av trådlösa nät gradvis behöver förtäta sina nät, i synnerhet i tätorter, vilket innebär fler basstationer med behov av fiber för s.k. matning.

Av ovanstående segmentering framgår att fiberbaserad infrastruktur har betydelse för många slutkundsmarknader, och därför är av stor betydelse för samhället i stort.

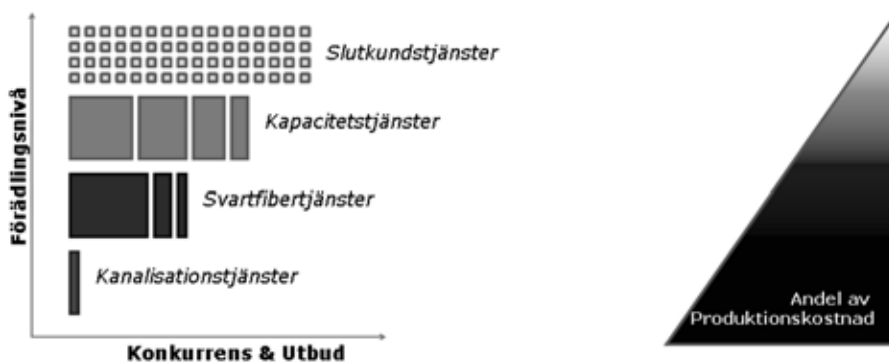
Marknadsstruktur och konkurrens

Marknaden för elektronisk kommunikation beskrivs vanligtvis utifrån olika förädlingsnivåer, vilket illustreras i figur 5.17 som även utvisar andelen av produktionskostnaden som kan hänföras till de olika förädlingsnivåerna. Även om mindre förädlade tjänster i grossistledet är en väsentlig andel av marknaden och produktionskostnaden för tjänsterna får man inte glömma att det alltid är slutkundernas efterfrågan på elektroniska kommunikationstjänster som telefoni, Internet och television som är motorn i marknaden.

- Slutkundstjänster: På den högst förädlade nivån finns de slutkundstjänster som erbjuds av operatörer till företag och hushåll. Exempel på sådana slutkundstjänster är telefoni och Internetaccess. I de flesta fall kan dessa typer av tjänster delas upp i tre grundläggande komponenter; anslutning till nätet, trafik och tilläggstjänster.

- Kapacitetstjänster: På nivån under slutkundstjänsterna finns transmissionskapacitet. Ibland säljs kapacitetstjänster som grossisttjänster till olika operatörer som i sin tur förädlar den till slutkundstjänster, ibland använder den som producerar kapacitetstjänsten den för eget bruk för att producera slutkundstjänster (vertikal integration).
- Svart fiber: För att kunna producera kapacitetstjänster behövs ett kommunikationsmedium i vilket data kan överföras längre sträckor. Fiber är ett sådant medium. I fibern överförs data genom ljus, till skillnad mot t.ex. koppar där den överförs med elektriska signaler. Benämningen svart fiber avser en tjänst och syftar på fibern i sin oförädlade form, dvs. utan de tillhörande aktiva elektroniska komponenterna som används för att "lysa upp" fibern. Alternativ till svart fiber kan vara kopparkabel eller radiokommunikation - om kapacitetskraven inte är riktigt lika höga.
- Kanalisation: Som kanalisation betraktas alla de fysiska utrymmen där t.ex. fiber kan anläggas för att nyttjas till tjänster för elektronisk kommunikation. När det gäller fiber avses med kanalisation de rör i marken som fibern kan ligga i utan att skadas. Om fibern inte anläggs vid samma tidpunkt som rören kan den blåsas in i tomrören, upp till ca två km innan ny anslutningspunkt behövs. Rör finns i många olika storlekar och utförande för olika ändamål, miljöer, kvalitet och storlekar.

Figur 5.17 Illustration av olika förädlingsnivåer samt andelen av produktionskostnaden som kan hänföras till de olika nivåerna.



Källa: A-focus, 2008

Det är vanligt med vertikal integration som omfattar flera av förädlingsnivåerna i den ovanstående värdekedjan, men det förekommer också att en förädlingsnivå delas upp mellan flera olika typer av aktörer. Vad gäller vertikal integration är det än så länge ovanligt att någon aktör enbart är verksam inom kanalisation utan de som förfogar över kanalisation, t.ex. kommuner, kommunala stadsnät och TeliaSonera, säljer svart fiber eller mer förädlade tjänster högre upp i värdekedjan.

Om det föreligger direkta etableringshinder eller om de kommunala avgifterna är så höga att de hindrar eller avskräcker investeringar äventyras fiberinfrastrukturutbyggnaden. Detta får konsekvenser för konkurrensen och i slutändan priset gentemot kund. Det är varken rimligt eller eftersträvansvärt att ett eller ett fåtal företag eller organisationer ska stå för hela investeringen. Det är inte heller att förvänta sig att kommuner annat än undantagsvis kommer att anlägga och tillhandahålla svart fiber i den utsträckning som marknaden framöver totalt sett kommer att efterfråga. Av ovanstående anledningar är det önskvärt att eliminera etableringshinder.

Det eftersträvansvärda, från såväl investerings- som konkurrenssynpunkt, är att flertalet företag och organisationer bidrar med investeringarna och att bestående konkurrens kan etableras inte bara på tjänstenivå utan också längre ned i värdekedjan – åtminstone i tätorter där kundunderlaget är tillräckligt stort. Marknaden för elektroniska kommunikationstjänster karaktäriseras av mer intensiv konkurrens ju högre upp i värdekedjan man studerar och lägre konkurrens längre ned i värdekedjan, dvs. på svart fiber och kanalisation. På kanalisation som är den lägsta förädlingsnivån finns det t.ex. på kommunal nivå i tätort endast i undantagsfall någon aktör som hyr ut denna insatsvara och då endast i begränsad omfattning.

Det faktum att kanalisation och svart fiber utgör en stor andel av den totala produktionskostnaden för elektroniska kommunikationstjänster innebär att ju längre ned i värdekedjan som konkurrensen är tillfredsställande desto lägre kan slutkundspriserna bli.

Om det inte framöver kommer att finnas tillräcklig tillgång till svart fiber eller kanalisation i Sveriges tätorter pekar allt på att utvecklingen kommer att bli en ökad dominans av de få aktörer som har tillgång till kanalisation och fördelaktiga marktillträdesavtal, dvs. företrädesvis TeliaSonera och kommunala stadsnät i vissa städer. Utbyggnad av fiber i tätorter är således inte bara en fråga för att tillgodose samhället med högre datakommunika-

tionshastigheter utan också om att säkerställa en tillfredsställande långsiktigt hållbar konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation.

De olika kommunala förvaltningarna, de kommunalt ägda stadsnäten, energibolagen och fastighetsbolagen är tillsammans nyckelaktörer inom området. Att kommuner som kontrollerar tillträde till kommunal mark i städerna ger operatörer och andra aktörer möjlighet att anlägga fiber, eller hyra svart fiber, är önskvärt och borde uppmuntras då detta lägger grunden för en sund konkurrens på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster.

Kommuners verksamhet inom området

Många kommuner är verksamma inom området fiberinfrastruktur genom direkt eller indirekt ägande av stadsnät eller fastighetsnät i bostadsbolag (allmännyttan), vilket det finns historiska förklaringar till.

Kommunernas engagemang härstammar i stor utsträckning från ökade kostnader för hyrda förbindelser för deras egna interna kommunikationsbehov. I stor utsträckning föranleddes detta av att TeliaSonera, i början på åttiotalet, ändrade sin prissättning på hyrda förbindelser för att minska betydelsen av ledningens längd på priset mot kund. För aktörer som efterfrågade långa förbindelser innebar denna förändring en prissänkning men för kommuner som hade många korta förbindelser innebar förändringen generellt sett en prishöjning. Detta drev i sin tur fram ett behov hos kommunerna av alternativa leverantörer och alternativa lösningar. När dessa inte fanns såg kommuner en möjlighet att själva anlägga fiber för att möta sina egna behov – en affär som, åtminstone tillsynes, ofta även kunde räknas hem inom en relativt kort tidsperiod. Detta innebar begynnelsen till stadsnäten, som i takt med förfrågningar från företag även började växa för att möta den privata sektorns behov.

Parallellt med etableringen av stadsnäten inkom även förfrågningar från andra aktörer teleoperatörer som ville anlägga fiber. Detta gav till följd att kommunerna tvingades att ta ställning till om de skulle hyra ut svart fiber eller andra mer förädlade tjänster, samt huruvida kommunen skulle tillåta aktörer att gräva på kommunal mark för att anlägga fiber. Kommunerna har i denna fråga kommit fram till olika slutsatser, vilket innebär att de anlagt olika mycket fiber, hyr ut olika mycket och är i varierande utsträckning tillmötesgående vad avser markavtal och grävtillstånd. Noteras ska även att anläggning och uthyrning av s.k. svart fiber är en frivillig kommu-

nal verksamhet där vissa kommuner är mer aktiva än andra. Likaså finns heller inget som på generell basis vare sig reglerar eller ger vägledning i frågan om avtal och grävstillstånd ska eller bör beviljas i stor eller liten utsträckning och på vilka grunder.

Kommunala aktiviteter med koppling till fibermarknaden

Kommunerna bedriver ett antal olika aktiviteter och verksamheter som direkt eller indirekt har inverkan på olika aktörers incitament och möjligheter att anlägga nätkapacitet i kommunen.

1. Kommunen äger och driver stadsnät
2. Kommunen äger flerfamiljshus där de erbjuder bredband
3. Kommunen ingår markavtal och beviljar grävstillstånd

Stadsnätsverksamheten

Ett stort antal av Sveriges kommuner bedriver stadsnätsverksamhet, även kallade lokala bredbandsnät. Med kommunalt stadsnät avses i studien att kommunen har anlagt fiber och hyr ut denna i mer eller mindre förädlad form till kommersiella aktörer.

Stadsnäten varierar stort, både vad gäller omfattning och inriktning. Det finns ca 150 kommunalt ägda stadsnät. Enligt PTS senaste mätning är det ca 100 aktörer som erbjuder svart fiber som tjänst i Sverige men för de flesta kommuner är verksamheten ännu relativt begränsad och det är inte mer än ett tiotal stadsnät som har årliga intäkter på mer än 4 till 5 miljoner kronor. Genomsnittet uppgår till ca 2 miljoner kronor per år och medianen till mindre än en miljon kronor per år.

Stadsnäten drivs i olika former. En del drivs som en avdelning i eller ett dotterbolag till det kommunalt ägda energibolaget. Syftet med att förlägga stadsnätsverksamheten i eller under energibolaget har varit synergieffekter, där båda ledningsägarna utför liknande arbeten och är vana vid att driva långsiktiga infrastrukturanläggningar. Att energibolagen har kapital och en lång ekonomisk uthållighet utgör ytterligare en anledning till att placera stadsnätsverksamheten där. Stadsnäten kan dock även förvaltas på andra sätt, t.ex. som en avdelning med eget resultatansvar inom den kommunala verksamheten. Kommunerna har sannolikt sett fördelar även med denna förvaltningsform, även om ett tätare band ökar riskerna med att stadsnätsverksamheten främjas på olika sätt gentemot andra konkurrenter.

Det råder en stor variation avseende förädlingsgraden på de tjänster som stadsnäten erbjuder. De lägst förädlade formerna är kanalisering för svart fiber, och tjänsten svart fiber. Mer förädlade tjänster är nätkapacitet t.ex. i form av ethernetförbindelser eller liknande. I vissa fall erbjuder stadsnäten mer eller mindre kompletta slutkundstjänster för telefoni eller Internet-access, vilket i princip är fullvärdiga teleoperatörstjänster.

Många stadsnät drivs som s.k. öppna nät, vilket innebär att stadsnätet erbjuder svart fiber och eventuellt kapacitetstjänster till tjänsteleverantörer som tillåts att leverera slutkundstjänster via nätet. Det förekommer att stadsnätet självt levererar slutkundstjänster i konkurrens med tjänsteleverantörerna. Fördelar som framhålls av förespråkare för öppna stadsnät är bl.a. att det är snabbt och enkelt för tjänsteleverantörer att ansluta kunder i nätet, med konkurrens mellan tjänsteleverantörer och stor valfrihet för kunderna till följd. Värt att notera är dock att i de kommunalt öppna näten utgörs tjänsteoperatörernas kostnad till nätägaren (dvs. kommunen) inte sällan av så mycket som 90 procent av slutkundspriset. Tjänsteoperatörernas faktiska möjligheter att priskonkurrera är av denna anledning begränsade.

Bredbandstjänster i flerfamiljshus

Kommunerna erbjuder ofta, via helägda bostadsbolag, bredbandstjänster till boende. Med bredbandstjänster menas i detta sammanhang företrädesvis Internetanslutning men det kan också vara telefonitjänster och televisionstjänster. Vanligtvis är det inte kommunen själv eller bostadsbolaget som har slutkundskontakten utan näten upplåts till tjänsteoperatörer som kan erbjuda sina tjänster till boende genom ovan beskrivna öppna nät. Tjänsteoperatörerna på det kommunalt ägda nätet konkurrerar i dessa fall med TeliaSonera som når de boende via kopparnätet med DSL-tjänster och telefoni, men även de operatörer som hyr oförädlade kopparförbindelser av TeliaSonera, samt eventuellt med kabel-tv nät som finns i fastigheten (t.ex. Com Hem) eller LAN-nät (t.ex. Bredbandsbolaget).

Det finns en trend där allt fler kommunala bostadsföretag ansluter sig till det lokala stadsnätet och därigenom direkt eller indirekt utestänger andra aktörer som anlägger nät. Eftersom de kommunala bostadsföretagen ofta står för en ansenlig andel av marknaden, har denna trend stor inverkan på både marknad och konkurrens.

Markavtal och gräv tillstånd

Som ägare av kommunal mark är det upp till kommunen att besluta om en aktör ska ges rätt att gräva och anlägga fiber och vilka villkor som ska gälla för den som får en sådan tillåtelse. Det kommunala självstyret har i denna typ av frågor inneburit att kommuner hanterar detta olika, både vad gäller hur många och vilka som får rätt att gräva och hur villkoren för denna rättighet ser ut. För att få anlägga fiber krävs normalt att kommunen beviljar både markavtal och gräv tillstånd, men dessutom krävs att en rad andra regler och förordningar följs.

I vissa kommuner nekas aktörer tillstånd att gräva och hänvisas i stället till det kommunägda stadsnätet för att hyra svart fiber eller mer förädlade tjänster. Undantaget är TeliaSonera som har en särställning med anledning av sitt historiska arv, förhandlingsstyrka genom sin storlek samt långa markavtal med de flesta kommunerna. Andra kommuner kan vara mer generösa med tillstånd, men kan ibland ta ut höga avgifter, vilket också kan inverka på möjligheten att anlägga fiber. Dessutom är det vanligt att kommunen ställer mycket specifika krav t.ex. gällande återställning av marken, dvs. gatan eller trottoaren.

Som ett alternativ till markavtal kan en aktör som vill anlägga en fiberkabel på kommunal mark, åtminstone i teorin, nyttja s.k. ledningsrätt, som är en särskilt lagreglerad rätt just för ledningar. Både kommunerna och aktörerna som önskar anlägga fiber föredrar i allmänhet att saken regleras via markavtal men i de fall kommunerna av olika skäl inte vill ingå sådana avtal kan ledningsrätt åberopas.

Villkor för anläggning av fiber

För den aktör som avser att anlägga fiber i en kommun krävs att en rad förutsättningar är uppfyllda, innefattande erhållande av legala tillstånd, hanterbar administrativ börda liksom faktisk fysisk arbetsprocess, samt rimliga ekonomiska förutsättningar. Genom krav och villkor påverkar kommuner dessa förutsättningar högst väsentligt och vilka principer som tillämpas och vad som fordras kan skilja sig betydligt från kommun till kommun.

Den önskvärda situationen för fiberanläggaren

För företag som efterfrågar infrastruktur i kommunerna kan deras önskemål och preferenser sammanvägas till en idealbild som, om den kunde

uppnås, skulle medföra ökade investeringar och konkurrens på grundläggande infrastruktur.

1. Det ska vara enkelt och okomplicerat att erhålla kommunala mark-avtal som passar olika ambitionsnivåer avseende anläggning av fiber.

Olika aktörer har olika ambitionsnivåer och tempo avseende sin fiberutbyggnad. Vissa kan ha ambitionen att täcka in hela eller åtminstone merparten av staden medan andra kanske bara riktar sig till vissa marknadssegment som t.ex. företag med nationell spridning och de har därmed inte samma heltäckande ambitioner.

2. Nedgrävning av fiber i kommunal gatumark ska kunna göras utan oskäligt höga och diskriminerande kommunala avgifter eller orimliga kostnader för markåterställning och liknande.

Anläggningsarbetet är som regel mycket kostsamt och svårt att påverka i väsentlig utsträckning. Vad gäller kommunala avgifter och villkorsrelaterade kostnader kan dessa variera högst väsentligt, både mellan kommuner, men också mellan aktörer inom samma kommun. Det är viktigt att endast skäliga avgifter och villkor förekommer, att de är kopplade till kommunala kostnader och att avgifternas utformning och storlek inte snedvrider aktörernas förutsättningar att konkurrera på marknaden.

3. Det ska vara enkelt att få information om planerade grävarbeten i kommunerna och att samförlägga kanalisation eller fiberkabel.

Information om vilka grävarbeten som planeras i kommunen görs ofta enkelt tillgänglig mellan de aktörer i kommunen som gräver mycket och ofta, t.ex. elbolag, vattenverk, Vägverket, kommunens gatukontor och stadsnät samt TeliaSonera. Bland annat diskuteras planerade grävningar i s.k. mullvadsgrupper där dessa aktörer ingår. Men, det är viktigt att även andra aktörer som inte är lika aktiva i grävarbetena också ges tillgång till sådan information på ett mycket enkelt och lättillgängligt sätt.

4. Det ska vara möjligt att hyra kanalisation - om det i närtid har grävts på den aktuella sträckan.

När en väg nyligen har grävts upp för att anlägga fiber så är det mycket olyckligt för alla parter om nästa aktör som vill anlägga fiber tvingas gräva upp samma gata igen utan det måste säkerställas att kanalisation som andra kan nyttja också har lagts ned.

5. På de orter där det finns ett aktivt stadsnät ska det alltid finnas möjlighet att hyra svart fiber till rimliga och skäliga priser och villkor.

Alla stadsnät bör som regel erbjuda svart fiber i tätort eftersom denna tjänst så gott som alltid efterfrågas av operatörerna som insatsvara. På landsbygden där kundunderlaget är litet kan det ibland också vara önskvärt att kapacitetstjänster högre upp i värdekedjan också tillhandahålls. När sådana mer förädlade tjänster som t.ex. ethernetförbindelser erbjuds och stadsnätet är verksamt i flera förädlingsnivåer finns risk för att klämeffekter uppstår, vanligtvis till nackdel för svart fiber.

6. Det slutkundsunderlag som finns i kommunen ska vara öppet för konkurrens på lika villkor för alla aktörer.

I många mindre och medelstora orter utgör tele- och datakommunikationstjänster till den kommunala förvaltningen och allmännyttiga bostäder (flerfamiljshus) en anseelig del av det totala kundunderlaget för elektroniska kommunikationstjänster på orten. Om dessa inte är öppna för konkurrens utan hanteras ”internt” av kommunens stadsnät, energibolag eller bostadsbolag som därmed agerar som teleoperatörer är inte marknaden öppen för konkurrens på lika villkor för alla aktörer.

Problemmråden

Många kommuner i Sverige är positivt inställda och tillmötesgående till de aktörer som önskar anlägga fiber i kommunen. De ser positivt på att någon vill göra investeringen till nytta för kommunens invånare eller företag och vill därför göra vad de kan för att underlätta etableringar av fiberinfrastruktur. Samtidigt finns många kommuner där situationen är mer eller mindre problematisk för den som vill anlägga fiber. De problem som aktörer har stött på som direkt hindrar eller indirekt hämmar deras incitament och möjligheter att anlägga fiber i kommunerna är primärt relaterade till anläggning av kanalisation och fiber i stadsmiljö.

Följande problem har identifierats:

1. Tillträdesvägran
2. Avtalsrelaterade hinder
3. Oskäligen gräv- och anläggningsvillkor
4. Oskäligen villkor avseende kanalisation
5. Snedvridande avtalsvillkor
6. Vertikal integration och paketering
7. Hämmande reducering av marknadsunderlaget

Tillträdesvägran

Ett av de största och avgörande problemen en aktör kan stöta på är tillträdesvägran, dvs. att kommunen helt enkelt vägrar att sluta markavtal, alternativt grävstillstånd. Vissa kommuner är mycket restriktiva beträffande markavtal, och har begränsat mängden aktörer som får anlägga fiber. Generellt sett är detta ett problem som förekommer i ett fåtal stora eller medelstora städer och det vanliga förfarandet är att man i dessa kommuner tillåter två anläggare av fiber, det kommunalt ägda stadsnätet och TeliaSonera. Ibland förekommer även ytterligare någon eller några aktörer, dock vanligen med begränsad verksamhet och rättighet att bruka fibern i kommersiellt syfte. För den aktör som drabbas utgör tillträdesvägran ett allvarligt och i praktiken oftast ett definitivt hinder, och utöver omfattande kritik har tillträdesvägran även lett till att aktörer ansökt om ledningsrätt och bedrivit tvistemål.

Det förekommer flera anledningar till att kommuner nekar markavtal. Gräv- och arbeten anses ofta vara till besvär, och medför störningar i trafikbilden och kostnader för kommunen. Med ett övergripande ansvar såväl för den framtida utvecklingen som för den dagliga verksamheten behöver kommuner väga fördelar mot nackdelar när mål och prioriteringar bestäms. Vid ställningstagande till begäran om markavtal och grävstillstånd har kommunen bl.a. att ta hänsyn till den olägenhet som arbetet kan innebära för kommunen och den nytta som i förlängningen kan tillkomma kommunens invånare och näringsliv.

Kommunerna har inget uttalat ansvar för den lokala fiberinfrastrukturen eller att gynna konkurrens på sådan, vilket innebär att detta sällan vägs in

i bedömningen. Ingen företrädare för de kommuner som kontaktats har under intervjuerna sagt sig fästa någon särskild vikt vid behovet av infrastrukturkonkurrens som en betydelsefull faktor att väga in i beslut om markavtal och gräv tillstånd. En anledning till att kommuner nekar markavtal är således att de inte ser behov av fler konkurrerande infrastrukturer inom området. Motiveringen är vidare att kommunen genom den egna infrastrukturen, dvs. stadsnätet, ombesörjer hela kommunens behov och, till skillnad från privata aktörer som investerar i vinstsyfte, tar kommunen ett helhetsansvar som även inkluderar utbyggnad till mindre attraktiva områden. Omfördelning av pengar mellan potentiellt lönsamma och mindre lönsamma områden i kombination med en begränsning av vad som upplevs vara "onödigt" parallelltablering av kostsam infrastruktur upplevs fördelaktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Det finns också en relativt vanlig uppfattning hos kommuner och gemensamma kommunala organ där man anser att om man inte är restriktiv med markavtal och gräv tillstånd kommer många gator i den centrala tätorten att grävas upp om och om igen. Det finns dock inga exempel på att så faktiskt har skett i nämnvärd omfattning i någon stad eller någon kommun, inte ens i de större städer som inte har en restriktiv s.k. grävpolicy. Om farhågorna trots allt i vissa städer kan vara befogade torde situationen ändå kunna hanteras genom att kommunen säkerställer att det läggs ned tillräckligt med tomrör vid första tillfället varför gatan inte behöver grävas upp fler gånger för fiberanläggning.

I viss utsträckning kan protektionism av den egna stadsnätsverksamheten också utgöra ett bakomliggande men inte uttalat syfte. Även om många stadsnät är separerade från annan kommunal verksamhet ekonomiskt och eventuellt även juridiskt kan banden mellan verksamheterna vara starka och viljan att hjälpa varandra stor.

Genom att neka avtal tvingas aktörer att i stället hyra svart fiber eller mer förädlade tjänster av den eller dem som har markavtal. För en infrastruktur-anläggare som baserar sin verksamhet på att leverera grossisttjänster, får detta direkta konsekvenser i form av att marknadsmöjligheter går förlorade. Problemet berör inte bara förlorad verksamhet i berörda områden utan kan även gälla andra affärer där kunden bäst nås genom ledningsdragning över kommunal mark, dvs. utan att verksamhet bedrivs inom kommunen.

Avtalsrelaterade hinder

Det finns en rad avtalsmässiga och avtalsrelaterade problemområden som kan påverka intresset hos aktörer att anlägga fiberinfrastruktur. Som beskrivits ovan är det vanligt att kommuner tar ut olika former av avgifter från den som anlägger ledningar i marken, och dessa ska motsvara de kostnader som kommunen har i samband med eller som en konsekvens av t.ex. gräv- arbetet och nyttjandet av marken. Stora variationer förekommer i avgifternas storlek, vilket i sig inte behöver vara fel, utan kan bero på lokala skillnader, markförhållanden, var ledningar kan dras, vilken service kommunen bistår med m.m. Det saknas för närvarande ett tydligt samband mellan kommunens avgifter och kostnaderna för administrativ hantering och grävarbetenas åverkan på marken.

Oskäligt höga avgifter innebär negativa konsekvenser för den generella investeringsviljan och konkurrensen i stort. För att få ekonomi i investeringarna behöver en ledningsägare starta sin utbyggnad i tätort där det finns ett stort kundunderlag. Först därefter kan utbyggnad till mer avlägsna kunder finansieras genom att utöka med sträckor på befintligt nät. Om avgifterna för etablering i tätort är så pass höga att de avskräcker investeringar äventyras både utbyggnad i tätort och utanför densamma. Detta får konsekvenser för den totala utbyggnaden, men också för konkurrensen och i slutändan priset gentemot kund. Av denna anledning är det önskvärt att avgifterna hålls så låga som möjligt.

Många gånger grundas avgiften för markhyra på en kostnad per meter, dvs. med direkt relation till ledningsägarens intrång i marken, men det förekommer också avtal som baseras på en årlig schablonkostnad eller på en kostnad per invånare i kommunen. TeliaSonera har traditionellt sett och så gott som alltid avtalsupplägg baserade på en schablonkostnad utifrån antal invånare i kommunen. I syfte att anpassa avtalsupplägg och villkor förekommer att kommuner ingått liknade markavtal med andra aktörer. Om ett sådant upplägg erbjuds små aktörer, aktörer som initierar sin utbyggnad eller som inte har samma ambitionsnivå, kan kostnaden utgöra en etableringsströskel och hämma infrastrukturutbyggnaden i kommunen. Detsamma gäller höga engångsavgifter. Av denna anledning är det viktigt att den avtalsform som erbjuds står i rimlig proportion till aktörens vilja och möjlighet att investera. Det behöver i sak inte vara orimligt att aktörer även erbjuds olika villkor och att t.ex. en stor aktör med många ärenden uppnår stordriftsfördelar hos kommunen jämfört med en liten aktör. Dessa skillna-

der ska dock återspegla kommunens omkostnader och därför kan olika avgiftsformer vara lämpliga för olika aktörer. Dock gäller att avgifternas utformning i sig inte ska vara diskriminerande för små aktörer med begränsad ambitionsnivå.

Ett annat problem är att det kan vara krångligt att ingå markavtal. Problemet förefaller vara störst i de kommuner som principiellt är restriktiva i sin marktillträdespolitik, och vissa aktörer har beklagat sig över förhållningar och bortkomna handlingar. När markavtal väl erhållits förefaller det generellt sett fungera ganska bra. Förvisso finns en rad regler och krav att följa, men dessa hanteras huvudsakligen inom rimliga tidsramar och enligt en rimlig procedur. Dock förekommer kritik mot att avtalen många gånger är otydliga och kan vara svåra att tolka vid problem.

Att olika villkor förekommer i olika kommuner utgör inte ett hinder i sig, men innebär likväl extra olägenheter för aktörer, med ökade kostnader för administration och utbildning av personal till följd. Generellt sett förefaller områdesvisa markavtal skrivas med stora aktörer. För små aktörer och även som princip i vissa kommuner behöver avtal sökas per förbindelse, vilket kan vara väldigt omständligt och tidsödande. Ett sådant förfarande innebär inte bara längre handläggningstider och större administrativ börda för båda parter utan upplevs även som mer osäkert för en operatör som vill bygga upp sin verksamhet med egen infrastruktur på orten. Det faktum att en rad frågor är i händerna på enskilda tjänstemän utan ett tydligt regelverk utgör också en osäkerhet, och det förekommer att undantag i krav och regler sker. Dock sker detta företrädesvis i tillmötesgående avsikter.

Oskäliga gräv- och anläggningsvillkor

Kommuner som anlägger kanalisation och fiber har genom sina roller som markägare och myndighet fördelar gentemot andra marknadsaktörer. Dessa fördelar kan ibland direkt eller indirekt ge upphov till situationer som snedvrider konkurrensen. En kommun har genom ägande eller avtal tillgång till mark, kanalisation, lokalutrymmen, bodar och kabelbrunnar, som är strategiskt viktiga tillgångar vid anläggande av kanalisation eller fiber.

Kostnadsfördelar för kommunen uppstår också i de kommuner där det förekommer krav på att pliktrör ska anläggas i samband med grävarbeten, dvs. ett villkor för att få grävtillstånd i kommunal mark är att aktören samtidigt på egen bekostnad eller för liten ersättning lägger ned kanalisation åt

kommunen att förfoga över för framtida behov. I de fall som det kommunala stadsnätet anlägger fiber och en privat aktör vill samförlägga så måste den privata aktören bekosta halva kostnaden för gräv- och anläggningsarbetet, medan kommunen själv får detta utfört utan kostnad eller alternativt till endast marginalkostnaden. Att anlägga pliktrör för att slippa gräva upp gatorna i onödan är i sig positivt och ju mer kanalisation som finns desto bättre grund finns för en fungerande infrastrukturkonkurrens. Men om de kommunala respektive privata aktörerna har helt olika kostnader i samband med detta snedvrids konkurrensen till kommunala aktörers fördel och privata aktörers investeringsvilja minskar.

Särskilt påtagligt blir de snedvridande effekterna ju mer aktiva som kommunerna är med det egna stadsnätet och ju högre upp i värdekedjan som kommunerna erbjuder tjänster, dvs. när de är aktiva med egna stadsnät och har olika villkor för när de själva anlägger fiber, jämfört med när en privat aktör gör det. Den situation som uppstår då är att kommunen, med särskilda kostnadsfördelar, konkurrerar högre upp i värdekedjan med andra företag som inte har möjlighet att anlägga fiber till samma fördelaktiga villkor som kommunen. Om en kommun enbart agerar på marknaden för uthyrning av kanalisation är de snedvridande effekterna på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster små. När kommunen verkar på marknaden för svart fiber ökar snedvridningen eftersom kommunen har en rad kostnadsfördelar jämfört med andra aktörer, och när kommunen expanderar högre upp i värdekedjan fortplantar sig effekterna till en allt större andel av marknaden och konsekvenserna blir än mer allvarliga.

Oskäliga villkor avseende kanalisation

Anläggning av optisk fiber kan ske genom att tomrör läggs ned och att fiber sedan dras i tomrören, eller genom att skyddsisolerat knippe fiber läggs direkt i marken utan rör. För att konkurrens ska kunna uppstå i hela värdekedjan förutsätts att flera konkurrerande aktörer förfogar över fiber. För att detta ska uppstå i praktiken förutsätts att varje aktör inte gräver upp gator eller trottoarer i olika omgångar då detta skulle bli alldeles för kostsamt. Kanalisation i form av tomrör utgör i sig en mycket liten kostnad i jämförelse med grävkostnaden för att lägga ned kanalisationen i marken. Om ledig kanalisation finns på en vägsträcka är kostnaderna för att anlägga fiber mycket små jämfört med att gräva upp gatan igen. Det är dock ytterst få kommuner som har en aktiv strategi för att anlägga kanalisation för uthyrning till de aktörer som vill anlägga fiber. När en privat aktör tvingas

lägga ned pliktrör så disponeras dessa som regel direkt av kommunens eget stadsnät som inte hyr ut ledig kanalisation till andra aktörer som önskar anlägga egen svart fiber. Det kommunala stadsnätet anlägger i stället egen svart fiber i kanalisationen och hyr ut den. Övrig kanalisation som är ledig hyrs som regel inte heller ut eftersom ytterst få, om något, stadsnät anser sig vara i kanalisationsuthyrningsbranschen utan i svart fiberbranschen.

Kommunerna säkerställer som regel inte att kanalisation etableras för att motsvara marknadens framtida behov. Det finns som regel möjligheter för kommuner att etablera kanalisationsrör både i samband med andras gräv- arbeten men också att kommuner i egenskap av väghållare tar tillfället i akt vid ombyggnation och nyanläggning av gata. Kostnaderna för grävarbeten hämmar vidare indirekt möjligheten för etablering av flertalet konkurrerande fibernät eftersom slutkundsunderlaget sällan kan motivera multipla grävkostnader. Att kommunerna som regel saknar en genomtänkt strategi för hur de ska hantera kanalisationsproblemet har i flera fall inneburit att kommuner har sett en risk för att stadens gator ska grävas upp orimligt ofta och har därför nekat markavtal till andra än TeliaSonera och det kommunala stadsnätet. Detta kan gälla trots att kommunens stadsnät har ledig kanalisation som dock inte hyrs ut - eftersom man enbart erbjuder svart fiber eller mer förädlade tjänster.

Konsekvensen av denna typ av agerande från kommunerna är att det råder en närmast total brist på tillgänglig kanalisation i tätorterna som kan hyras av företag som vill anlägga fiber för att konkurrera på marknaden för svart fiber eller tjänster högre upp i värdekedjan. Det har i sin tur inneburit att det företag som vill anlägga fiber i tätort har att räkna med en total kostnad för detta på ca tusen kronor per meter, vilket är kostnadsnivåer som är svåra att motivera mer än undantagsvis. Detta medför i sin tur dåliga förutsättningar för etablering av infrastrukturbaserad konkurrens på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster.

Snedvridande avtalsvillkor

Det förekommer att olika aktörer har olika avtalsvillkor, vilket det kan finnas flera förklaringar till. Att avtal skrivits vid olika tidpunkter är en orsak, och förklarar bl.a. att TeliaSonera, som i flera kommuner har mycket gamla avtal, har andra avtalsvillkor än aktörer som tillkommit under senare tid. Aktörernas storlek och omfattningen av deras nät kan utgöra en annan förklaring till skilda villkor, genom att omfattande verksamheter kan bidra

till minskade kostnader t.ex. vad gäller upparbetade rutiner och kommunikation med kommunen.

Om en aktör tvingas att betala betydligt högre avgifter än en annan aktör utan att dessa skillnader kan motiveras utifrån skillnader i kostnader för kommunen utgör det ett konkurrenshinder, och påverkar aktörens marginaler och förutsättningar att konkurrera på marknaden. I värsta fall kan det innebära att en etablering på marknaden helt uteblir.

Vertikal integration och paketering

Många av de kommuner som har etablerat ett stadsnät erbjuder enbart svart fiber men det finns också flera exempel på kommuner som genom sina stadsnät och ibland även genom kommunala bostadsföretag erbjuder tjänster högre upp i värdekedjan, vilket kan ge upphov till flera konkurrensrelaterade problem.

Det förekommer att kommuner inte bara hyr ut svart fiber utan även kapacitetstjänster till både operatörer och slutkunder och därmed konkurrerar kommunen direkt med marknadens teleoperatörer. Detta är olyckligt eftersom kommunerna genom sina tillgångar har fördelar som gör att privata aktörer eventuellt med undantag av TeliaSonera inte kan konkurrera på samma villkor. Genom att erbjuda tjänster högre upp i värdekedjan hämmas således tillväxten av infrastrukturbaserad konkurrens på orten även om den i vissa fall kan pressa prisbilden kortsiktigt.

I en allt större utsträckning sker samverkansprojekt eller s.k. joint-ventures mellan det kommunalt kontrollerade stadsnätet och kommunala bostadsföretag för att erbjuda hyresgäster i flerfamiljshus bredbandstjänster. De tjänster som erbjuds konsumenterna är som regel Internetaccess och fast telefoni (IP), samt på senare tid även televisionstjänster. Uppläggen benämns ofta som "öppna nät" med hänsyftning på att flera olika tjänsteoperatörer kan erbjuda Internet och telefoni till slutkunderna via nätet. Av det som slutkunderna betalar för tjänsterna till tjänsteoperatörerna går upp till 90 procent tillbaka till det kommunala stadsnätet och bostadsföretaget. Det kommunala öppna nätet har därmed ett mycket starkt ekonomiskt incitament att verka för att så många som möjligt av de boende, via en tjänsteoperatör, blir kunder på just dennes nätinfrastuktur i stället för att välja att få tjänsterna via t.ex. kabel-tv eller via DSL från någon annan operatör.

Hämmande reducering av marknadsunderlaget

Det är det totala marknadsunderlaget för elektroniska kommunikationstjänster på en ort som avgör dess attraktivitet för investeringar i infrastruktur. Med marknadsunderlag avses hushåll och småföretag i enfamiljs- och flerfamiljshus, företag i kontorsfastigheter samt offentlig förvaltning inklusive skolor, daghem, sjukhus, äldreboende m.m. Vid nyetablering på en ort är det en vanlig strategi för operatören att ta ett brofäste för att sedan bygga vidare från detta. Karakteristiskt för lämpliga brofästen är att de kan ge potentiellt stora intäkter koncentrerat till liten yta. Ett sådant brofäste kan t.ex. vara ett kluster av flerfamiljshus eller en större företagskund, gärna utspridd på flera adresser i staden.

Det finns många exempel där de kommunala stadsnäten inte i huvudsak är fokuserade på kommunens ytterområden eller landsbygd utan även har en strategi att fokusera på de kundsegment med högst intäktpotential. För en kommun kan detta ofta innebära att det ligger nära till hands att ansluta alla egna arbetsställen och bostadsbeståndet i det kommunala bostadsföretaget. Inte sällan erbjuder stadsnätet också kommunikationstjänster med hög förädlingsgrad till den kommunala förvaltningen.

Sammantaget ger detta det kommunala stadsnätet en varaktig och ofta stor intäkt. En negativ bieffekt är att det reducerar incitamenten för privata aktörer att investera i infrastruktur på orten eftersom en stor del av det mest attraktiva kundunderlaget inte är öppet för konkurrens på lika villkor. I många kommuner är kommunen själv den enskilt största kunden av kommunikationstjänster. På orter där kommunen och kommunala verksamheter tillsammans är den största arbetsgivaren och där en stor andel av flerfamiljshusen ägs av det kommunala bostadsföretaget så blir effekten större.

Slutsatser och rekommendationer

Konkurrensverket kan konstatera att även om många kommuner i Sverige är positivt inställda till aktörer som önskar anlägga fiber i kommunen framgår det av redogörelsen ovan att det finns ett flertal direkta och indirekta hinder för etablering av fibernätsinfrastruktur och att dessa hinder hämmar framväxten av långsiktigt bestående konkurrens på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster. I grunden kan det då handla om att kommuner saknar tillräcklig insikt i marknadsförhållandena och i behovet av investeringar och konkurrens. I flera kommuner råder uppfattningen att fibernätsinfrastruktur är ett naturligt monopol och att en situation där det

endast är ett kommunägt stadsnät och TeliaSonera som anlägger fiber inte på något sätt är en dålig situation. I detta avseende drar företrädare för kommuner paralleller med situationen gällande vägar, elektricitet, vatten och avlopp.

Vad gäller konkurrenstryckets påverkan på priset för att hyra svart fiber eller mindre förädlad nätkapacitet vittnar marknadens aktörer om att på de sträckor eller i de städer där t.ex. TeliaSonera och ett stadsnät har erbjudit sådana tjänster i konkurrens har det haft en högst väsentlig påverkan nedåt på prisbildningen. Det har alltså i många fall varit tillräckligt med ett relativt fåtal aktörer för att ge en tydlig prispåverkan.

För att uppnå en väl fungerande bredbandsmarknad är det viktigt att privata aktörer har goda möjligheter att tillgodose den efterfrågan som olika kategorier av kunder har. Eftersom infrastruktur för bredband inte kan betraktas som ett naturligt monopol så bör det så långt som möjligt vara en privat angelägenhet att göra investeringar i infrastruktur, vilket även OECD rekommenderat. Staten och kommunerna har dock viktiga uppgifter genom att undanröja eller begränsa inträdeshinder på marknaden.

Av redogörelsen framgår att information om vilka grävarbeten som planeras i kommunen ofta görs enkelt tillgänglig mellan de aktörer i kommunen som gräver mycket och ofta, t.ex. elbolag, vattenverk, Vägverket, kommunens gatukontor och stadsnät samt TeliaSonera. Bland annat diskuteras planerade grävningar i s.k. mullvadsgrupper där dessa aktörer ingår. Det är viktigt att även andra aktörer som inte är lika aktiva i denna process ges tillgång till sådan information på ett enkelt och lättillgängligt sätt.

Operatörer, och andra aktörer på marknaden för elektronisk kommunikation, som har intresse av att anlägga fiber bör enkelt kunna få information om vilka grävarbeten som planeras i olika kommuner. Med grävarbeten avses då inte enbart där någon planerar att anlägga fiber utan även där planerade grävarbeten inom t.ex. el, vatten och avlopp där man med fördel kan samförlägga. Med tanke på att det finns ett stort antal kommuner är en nationell databas att föredra. Hur en sådan ska administreras och vilka uppgifter som ska inrapporteras behöver utredas vidare.

Konkurrensverket anser att kommuner och kommunägda bolag har ett ansvar för att inte i onödan försvåra för företag att anlägga infrastruktur genom att göra det komplicerat att få tillstånd att gräva eller genom att debitera oskäligt höga eller diskriminerande avgifter. På längre sikt riskerar

en restriktiv policy avseende kommunala markavtal att hämma den totala långsiktiga investeringen i fiberinfrastruktur i Sverige. Detta innebär att infrastrukturinvesteringar i högre grad blir beroende av den kommunala viljan att investera, och att finansiell kapacitet, uthållighet och riskbenägenhet i större utsträckning koncentreras till en eller ett fåtal aktörer. En sådan utveckling är inte önskvärd.

5.7 Postområdet

Innehållet i detta avsnitt baseras till stor del på rapporten *Konkurrensen på postmarknaden* (2008) som utarbetats av Semeru AB (2008), på uppdrag av Konkurrensverket.

5.7.1 Institutionella förhållanden

Marknaden för utdelning av fysiska brev var en monopolmarknad fram till den 1 januari 1993 då Sverige som andra land i Europa öppnade marknaden för regelbunden distribution av brev för konkurrens. Ett legalt statligt monopol hade då gällt sedan 1888.

Det tidigare Postverket som var ett affärsdrivande verk ombildades till ett helstatligt ägt aktiebolag Posten AB. Man förväntade sig då att många europeiska länder skulle följa efter och genomföra en liknande liberalisering. Finland var det enda land som tidigare hade reformerat postområdet vilket berodde på en förordning om monopol som slutade gälla den 1 juni 1991. År 1993 införde man i Finland en koncessionsavgift för de aktörer som inte kunde prestera rikstäckning vilket har lett till att finska Posten aldrig fått någon reell nationell konkurrens. Sedan dröjde det ända fram till år 2006, innan postoperatörer i andra europeiska länder utsattes för konkurrens.

Förhållandena på postområdet i Sverige regleras i postlagen (1993:1684) och postförordningen (1993:1709). Post- och telestyrelsen (PTS) utfärdar tillstånd för landets postoperatörer och kontrollerar att Posten och andra operatörer följer villkoren i dessa tillstånd. PTS ska verka för att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst finns tillgänglig för alla samt fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsten svarar mot samhällets behov. I PTS uppgift ingår också att följa prisutvecklingen och bedöma om prissättningen av den samhällsomfattande tjänsten är i enlighet med gällande prisreglering och tillståndsvillkor för Posten. I jämförelse med vad som gäller för området elektronisk kommunikation finns inget som stadgar att PTS har till uppgift att främja en hållbar konkurrens.

EU har utfärdat ett direktiv³⁷ för medlemsländerna som ska vara vägledande för i vilken takt avregleringen av postmarknaden ska ske. Ett förslag att liberalisera distributionen av marknadskommunikation (brevreklam) redan 2003 blev aldrig genomfört. Förslaget drogs tillbaka när representanterna för de största postverken i Europa insåg att det var den delen av brevmarknaden som ökade, medan administrativ kommunikation (fakturor etc.) minskade.

Den 1 januari 2003 begränsades monopolet till brev som hade en vikt understigande 100 gram. Samtidigt avreglerades gränsöverskridande avgående post. Den avregleringen hade ingen reell betydelse, eftersom konkurrens förekom redan i slutet av 80-talet. Det var möjligt genom att man transporterade post i bulk till respektive land. Den holländska Posten var den postoperatör som var först med att utnyttja luckor i systemet. Man hämtade stora volymer brev från bl.a. USA för inlämning i Europa. På den tiden var det s.k. avräkningssystemet gynnsamt och man betalade bara ett kilopris till respektive mottagarland. Brev med en vikt på exempelvis 20 gram fick då en väldigt låg kostnad eftersom det går 50 stycken 20 grams brev på 1 kg och priset per kg som man betalade till mottagarlandet var ca 30 SEK. Mottagarländerna i de industrialiserade länderna fick i de här fallen inte täckning för sina utdelningskostnader. Den här hanteringen kallas för remailing³⁸ och är numera starkt begränsad beroende på nya regelverk.

År 2006 begränsades monopolet till brev som hade en vikt understigande 50 gram. Man kan dock konstatera att majoriteten av alla brev har en vikt som ligger under 50 gram.

Det dröjde fram till 2006, innan Storbritannien avreglerade sin brevmarknad. Det har visat sig att brittiska Royal Mail har fått lönsamhetsproblem. Anledningen till den uppkomna situationen är antagligen att Royal Mail hade en felaktig prissättning av tjänster innan marknaden avreglerades, vilket nu visar sig i form av lönsamhetsproblem.

Andra länder som aviserade att man skulle avreglera brevmarknaden 2006 var Norge, Danmark, Nederländerna och Tyskland. Norge bestämde sig för att skjuta upp avregleringen, när man fick en ny regering 2006. Danmark

³⁷ EC Directive 2008/6/ES of the European Parliament and the Council of 20 February 2008.

³⁸ Remailing kallas den hantering av brevsändningar där man genom att gå via ett annat land kan sänka distributionskostnaden genom att använda ett annat avräkningssystem än REIMS, se vidare under avsnittet Internationell kostnadsstruktur.

har skjutit upp avregleringen fram till EU-direktivets senaste stopptid som är 1 januari 2011. Om sammanslagningen av svenska och danska Posten godkänns av EU-kommissionen efter en konkurrensprövning är det möjligt att en avreglering av den danska brevmarknaden kommer att tidigare läggas.

Tyska Posten avreglerades 1 januari 2008 efter att avregleringen skjutits upp tre gånger. Nederländerna har aviserat att postmarknaden ska avregleras 1 april 2009. Franska Posten ska avregleras enligt EU-direktivet 1 januari 2011.

Det kan konstateras att det endast är fyra länder som avreglerat marknaden för utdelning av adresserade brev och att svenska Posten har anpassat organisationen efter de nya förutsättningarna. På den svenska marknaden finns det ca 25 aktörer³⁹, men det finns bara ett reellt alternativ till svenska Posten och det är Bring CityMail (f.d. CityMail) som till 100 procent ägs av norska posten. Bring CityMail har till skillnad från svenska Posten inte rikstäckning och produktutbudet är endast tillgängligt för kunder som har företagspost. Norge, som inte är medlem i EU, skrev under ESS-avtalet 1994 och ska därför följa EU-direktivet som föreskriver en total liberalisering av brevmarknaden senast 1 januari 2011.

5.7.2 Marknadsförhållanden

Postproduktion kan delas upp i olika delar, exempelvis insamling, sortering, transport och utdelning. Produktionsprocessen är dels förknippad med stordriftsfördelar i vart och ett av de olika produktionsleden, dels med samproduktionsfördelar mellan olika produkter. Utdelningsledet svarar för en betydande del av den totala kostnaden för nationell post, uppskattningsvis 50 procent. I jämförelse med de kostnadsförhållanden som gäller för nätverksbranscher som el och tele är kapitalkostnadernas andel av de totala kostnaderna betydligt mindre.

Det finns i princip två huvudgrupper vad det gäller brevframsändelser, administrativ kommunikation (fakturor och daglig affärspost) och marknadskommunikation (adresserad reklam, kataloger etc.). Det finns även en produkt som kallas Posttidning som har en prissättning som subventioneras av

³⁹ Som mest fanns år 1997 mer än 100 postoperatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet men antalet har sedan dess minskat (Post- och telestyrelsen, 2008).

andra produktslag, trots att det s.k. tidningsstödet för distribution av tidningar inte längre finns kvar. Ytterligare en produkt är varor i brev som primärt konkurrerar med paket med en vikt upp till 2 kg.

Konkurrensen på brevmarknaden

Marknaden för printning och kuvertering domineras av ett fåtal stora aktörer, främst Strålfors (som ägs av Posten), Itella, Logica (tidigare WM-data) och Pitney-Bowes som uppskattningsvis tillsammans har en marknadsandel om ca 45 procent. Marknaden för distribution av sändningar domineras av Posten och Bring CityMail. Bring CityMail startade sin verksamhet med utdelning i centrala Stockholm och expanderade snabbt till att täcka även kranskommunerna samt Göteborg, Malmö och Gotland. Bring CityMails kunder är företag inom privat och offentlig sektor.

De första åren efter monopolets upphörande försökte Posten, med olika medel, se till att konkurrerande företag, främst Bring CityMail, inte fick fotfäste på marknaden. Detta skedde genom att vägra eller försvåra tillträde till infrastruktur (postboxar och postnummer), selektiva prissänkningar och exklusivavtal med kunder. Konkurrenslagen har tillämpats i flera fall mot Postens agerande och även om lagen i många fall visat sig vara ett verkningsfullt redskap för att ingripa mot konkurrensbegränsande förfaranden kan det inte uteslutas att Posten ändå, genom att agera på ett konkurrensbegränsande sätt, kunnat utnyttja sin dominerande ställning. Detta kan exempelvis vara fallet när rättsprocesser blir utdragna och kostsamma.

Konkurrensen inom brevmarknaden har i huvudsak gällt adresserad reklampost och Posttidningar som lämnas in i stora volymer vid ett och samma tillfälle. De stora företagen har därför gynnats av liberaliseringen, medan små företag och privatpersoner får betala ett högre porto än vad som gällde före avregleringen. För privatpersoner, banker, försäkringsbolag, välgörenhetsorganisationer och ideella föreningar har införandet av moms haft en stor inverkan på den högre kostnaden eftersom de inte har möjlighet att dra av momsen. Försäkringsbolag och banker ingår i ett system där man inte åläggs att lägga moms på sina tjänster och de har därför inte heller möjlighet att göra momsavdrag. För små företag har kostnaden ökat beroende på att prissättningen är mer volymbaserad sedan brevmarknaden blivit utsatt för konkurrens.

Företaget 21-Gram AB:s verksamhet går ut på att hjälpa kunden att hitta den billigaste mixen bland de olika distributörerna på den svenska brev-

marknaden. Deras tjänst kallas portooptimering och man har utvecklat ett speciellt dataprogram, där man kan lägga in kundernas volymer och postnummerområden för att ta fram den mest kostnadseffektiva lösningen för kunden. 21-Grams konkurrerar inte med Posten och Bring CityMail, däremot hjälper man sina kunder att hitta den mest ekonomiskt optimala lösningen för sina sändningar.

Pris- och volymutveckling

Volymutvecklingen för brev har inte haft den negativa utveckling som förutspåddes när fax och e-post introducerades. Man kan notera en nedgång av fakturor och privatpersoners användning av fysiska brev men däremot har en ökning skett vad gäller adresserad direktreklam.

Direktreklam har haft en positiv volymutveckling under hela 2000-talet. Volymutvecklingen har delvis påverkats av reformeringar för exempelvis el, telefoni etc. Den ökade konkurrensen med fler aktörer på de olika marknaderna har lett till att kommunikationsbehovet med kunderna har ökat.

För de produkter som har fått en reell konkurrens efter liberaliseringen har Posten och Bring Citymail ökat sina officiella priser 2009 med ca 2-3 procent jämfört med föregående år. Vid en prisjämförelse av adresserade direktreklamsändningar skiljer sig volymgränser och priser inte åt så mycket.

För posttidningar har Posten och Bring Citymail ökat sina officiella priser 2009 med ca 1,5–4,1 procent jämfört med föregående år. Vid en liknande prisjämförelse av posttidningar som med adresserad direktreklam kan man konstatera att volymgränser och priser inte heller skiljer sig nämnvärt åt.

Ovanstående jämförelse baseras på listpriser. Vid en förhandling är rabatter inte ovanliga och dessa kan uppgå till mellan 10 och 25 procent.

Aktörer som konkurrerar om svenska kunders postvolymer till utlandet

Det finns sex operatörer som konkurrerar om de svenska företagens brev till utlandet: Posten Sverige, Swiss Post International, CityMail International (norska Posten), Global Mail (tyska Posten), Belgian Post International och MailWorld. MailWorld är den enda privatägda leverantören. De övriga är stora nationella postverk som vill utöka sin marknad.

När Sverige öppnade sin hemmamarknad för konkurrens blev intresset stort från andra europeiska postoperatörer att använda Sverige som test-

marknad. De såg en möjlighet att förbereda sig och få kunskap inför liberaliseringen av postmarknaderna i de egna länderna.

En möjlighet om ett företag vill konkurrera och ha en hög och snabb leverans kvalitet är att inrätta ett s.k. External Terminal Office of Exchange (ETOE) i ett annat land. Företaget får då möjlighet att använda det system som beskrivs under ”Internationell kostnadsstruktur” som styr ersättningsnivåerna för internationella brev mellan de europeiska länderna, utan att gå via sitt hemland.

Operatörer som öppnar ETOE på en annan marknad har vissa fördelar. De använder samma dokumentation som om de sänder försändelserna från sitt hemland, men försändelserna måste märkas med det landets landskod i den s.k. porto betalt rutan. Den utländska aktören får på det här sättet möjlighet att konkurrera om de svenska kundernas volymer till utlandet även när det gäller priority service (A-post).

För närvarande är det Swiss Post International som har de bästa förutsättningarna att konkurrera med svenska Posten om kunder som har behov av priority service (A-post) till utlandet. Man öppnade en ETOE i Sverige 2005 och har i konkurrens med svenska Posten gjort flera försök att ta över de internationella brevvolymerna från svenska kunder. Swiss Post är dock mest framgångsrika i konkurrensen om små och medelstora företag.

Konkurrensen fungerar på följande sätt med Sverige som exempel: Svenska Posten har en prislista för internationella brev med en vinstmarginal på runt 50 procent med en viss variation beroende på vikt och destination. När man lämnar offert till kunder med stora volymer lämnas rabatt med utgångspunkt från den officiella prislistan för utrikesbrev. Konkurrenterna däremot använder en mer kundanpassad prissättning och utgår från kostnaden (terminalavgift) plus transportkostnad till respektive land, sedan lägger de på en vinstmarginal, som ofta resulterar i ett för kunden lägre pris än vad som skulle gälla enligt Postens rabatterade prislista. Svenska posten har därför fått en hård konkurrens på utrikessidan speciellt när det gäller medelstora företag medan man varit relativt skicklig på att behålla en del stora kunder.

Reglerna för ETOE har på senare år ändrats och numera krävs det tillstånd från landet man vill etablera sig i, vilket tidigare inte var fallet. I Sverige är det PTS som ansvarar för tillståndsgivning.

Ett alternativ vid inlämning av större brevvolymer till ett specifikt land är att använda mottagarlandets nationella företagstjänster, vilka ofta är billigare än avräkningssystemens kostnader. Den lösningen används både av postoperatörer och av företagskunder.

Internationell kostnadsstruktur

REIMS-avtalet (Remuneration of Exchange of International Mails) styr ersättningsnivåerna för internationella brev mellan de europeiska länderna. Avsändarlandet får betala 78,5 procent av det nationella portot för enstaka brev, vilket är betydligt högre än priset för många av de nationella brev-tjänster som erbjuds till mottagarlandets nationella företagskunder om de lämnar in fler än ca 500 brev vid varje inlämningstillfälle.

REIMS-avtalets terminalavgiftssystem är dessutom ett mycket krångligt system dels för att alla länder har olika inrikespriser, dels för att man dessutom ska väga in en kvalitetsklausul som ska vara uppfylld för att mottagarlandet ska erhålla full ersättning.

Några länder har lämnat REIMS-samarbetet pga. att de gör ekonomiska förluster på terminalavgifterna. Det beror på att de länder som har större export än import ofta missgynnas, eftersom brevvolymer vanligtvis följer handelsbalansen. Dessa länder tecknar i stället bilaterala avtal med de europeiska länderna som är med i REIMS-samarbetet. De avtalen har en lägre ersättningsnivå än nivån i REIMS-avtalet.

Ett alternativ till REIMS-avtalet är det världsomfattande UPU-avtalet som är ett statsfördrag mellan länderna och används av alla länder som inte är med i REIMS eller har en bilateral lösning.

Länder som lämnat REIMS-samarbetet är Royal Mail (UK), CCT Correios (PT), Correos y Telegrafos (ES). TNT Post (NL) har aldrig skrivit under REIMS-avtalet med de västeuropeiska länderna men är numera med i REIMS east som bara rör avräkningssystem mellan TNT Post och de östeuropeiska länderna.

Konkurrensen på paketmarknaden

På paketmarknaden har Posten tidigare varit ett överlägset alternativ med sina lantbrevbärare och sin rikstäckning. Numera har många postorderföretag delat upp sina leveranser av paket så att en del går med Schenker, som har en offensiv prispolitik. Schenker ägs av Deutsche Bahn och den

delen av Schenkers verksamhet som handlar om utdelning av paket till privatpersoner kallas Privpak. Enligt Schenkers representanter är det max fem procent av volymerna som lämnas över till Posten för utdelning. En annan aktör är DHL som till 100 procent ägs av Deutsche Post. De utlämningsställen som är aktuella i Sverige är Pressbyrån, 7-Eleven och ICA nära.

Svenska Posten har en fördel vad gäller paket med en vikt upp till 2 kg eftersom de då kan hanteras som varor i brev. Listpriset för varor i brev är vanligtvis lägre än konkurrenternas offererade priser för paket. En skillnad är dock att breven inte är försäkrade och de går inte att följa via en streckkod. De flesta postorderföretagen använder varubrev för vikter under 2 kg och kompletterar sedan med pakettjänster från Posten eller från någon annan leverantör.

5.7.3 Konkurrensproblem

Att bedriva postverksamhet och utdelning av brev är en personalintensiv verksamhet. Det har visat sig vara svårt att få marknaden att fungera väl vid en liberalisering. Trots att den svenska brevmarknaden varit öppen för konkurrens i ca 15 år är det endast Bring CityMail som har utsatt Posten för reell konkurrens.

Konsekvensen av stora aktörers uppköp av konkurrenter

Postoperatörer som har monopol på sin hemmamarknad försöker ta sig in på de avreglerade marknaderna för att utöka sin kundstock och primärt ta hand om de kunder som har postförsändelser till deras hemmamarknad. De försöker även konkurrera om volymer till andra destinationer. Avregleringen har lett till att man offensivt försöker försvara sin hemmamarknad genom att införa nya nationella tjänster till lägre priser, men med speciella krav på volym, innehåll, sortering, streckkoder och format för att få behålla brevvolymer som utsätts för konkurrens. De flesta postoperatörer verkar på marknader som liberaliseras tidigast den 1 januari 2011 men de har redan börjat anpassa sina produkter till den nya situationen.

Posttjänsterna har fått en mycket stor prisspridning mellan enstaka brev och brevsändningar efter liberaliseringen. Samtidigt kan man notera att de två stora aktörerna på den svenska marknaden har börjat närma sig varandra när det gäller priser.

Uppköp av närliggande verksamheter och konkurrenter

Postoperatörer har börjat köpa upp printföretag för att säkra sina brev-volymer inför de förestående liberaliseringarna. Ett tidigt exempel är finska Posten som är ensam ägare av Itella. Företaget Itellas affärsområden är printing, elektroniska affärer samt internationell logistik. Företaget har ett välkänt internationellt varumärke. I de tio europeiska länder där Itella är representerat kallar sig finska posten för Itella. Mot sina privatkunder i Finland heter företaget fortfarande Posti. Den här typen av sammanslagningar leder ofta till konkurrensfördelar. Som exempel kan nämnas att kunder som använder Itellas tjänster blir erbjudna ett rabatterat pris för utdelning av försändelser i Finland, en rabatt som konkurrenterna inte har tillgång till.

Norska och finska Posten har på senare år närmat sig varandra. Samarbetet består i att norska Posten har hand om Itellas verksamhet (printning och elektroniska affärer) i Norge, vilket leder till konkurrensfördelar för båda parter. Före liberaliseringen fanns det ett flertal privata företag som levererade internationella posttjänster till sina kunder genom att använda postverken som underleverantör.

Swiss Post köpte 2005 det privatägda svenska företaget Mail & Logistics. Den 1 januari 2008 köpte man det privatägda postföretaget International Mail Service (IMS) som har kontor i Malmö. Båda företagen har haft sin verksamhet inom internationell brevdistribution. Affärerna har genomförts för att Swiss Post har stora internationella ambitioner. Genom förvärven av de här två svenska företagen erhöll Swiss Post International marknadsandelar och säljkapacitet. Nu finns det i princip bara fyra stora postoperatörer kvar på den svenska brevmarknaden som konkurrerar om de svenska kundernas utrikespost.

Postens förvärv av Strålfors

I mars 2006 köpte Svenska Posten blankettillverkaren Strålfors. Konkurrensverket godkände den 12 maj 2006 Posten AB:s förvärv av Strålfors AB. En förutsättning för att verket skulle godkänna koncentrationen var de frivilliga åtaganden som Posten lämnade under utredningen.

Åtagandena innebär bl.a. att de av Strålfors kunder som även fortsättningsvis vill anlita en annan postdistributör av sändningar än Posten ska kunna göra detta utan att diskrimineras av Posten.

Postens åtaganden, som gäller t.o.m. utgången av 2012, är sammanfattningsvis följande.

- Tjänsterna printning och kuvertering å ena sidan och fysisk distribution å andra sidan ska kunna köpas var för sig av konkurrenter till Posten
- Kund som köper printning och kuvertering, men med sortering enligt annan postoperatörs riktlinjer ska erhålla likvärdiga villkor som om totaltjänsten köpts från Posten
- Kund som endast löper printning och kuvertering ska få likvärdiga villkor med kund som köper totaltjänsten från Posten
- Kund som endast köper distribution ska få likvärdiga villkor med kund som köper totaltjänsten från Posten
- År 2007, 2009 och 2011 ska Posten till Konkurrensverket redovisa sådana uppgifter om marknaden att Postens efterlevnad av ovanstående åtgärder kan bedömas.

Sammanläggningen av svenska Posten och Post Danmark

Den 1 april 2008 gick Svenska Posten ut i pressen med att en sammanslagning av svenska och Danska Posten var planerad. Samgåendet har godkänts av den svenska regeringen och det danska folketinget, men först ska affären godkännas av EU-kommissionen innan affären kan verkställas.

5.7.4 Utvecklingstendenser och framtida utmaningar

Som framgått av beskrivningen ovan har Sverige gått i bräschen när det gäller att öppna postområdet för konkurrens. Sverige kan också sägas ha blivit något av en testmarknad för flera av de stora europeiska postoperatörerna. Antalet postoperatörer har varierat betydligt sedan monopolet upphörde. Även om det på den svenska marknaden f.n. finns uppemot 25 aktörer, finns det i princip bara ett reellt alternativ till Posten och det är Bring CityMail som till 100 procent ägs av norska Posten.

I olika utredningar har konstaterats att det finns många faktorer som visar på att reformeringen av postmarknaden har lett till ökad marknadseffektivitet och konsumentnytta. Sålunda konstaterade Andersson (2004) att prisstrukturen hade anpassats så att priserna för olika tjänster bättre överensstämde med kostnaderna. Stora prisförskjutningar hade ägt rum, framför

allt mellan enstaka brev och sändningar. Enstaka brev hade blivit dyrare och sändningar billigare, och då framför allt sorterade sändningar i storstäder. Störst prisökningar hade skett för de tjänster där konkurrenter till Posten saknades.

Vidare har både faktisk och potentiell konkurrens främjat den inre effektiviteten inom Posten. Kravet på effektivisering har tvingat Posten att finna nya lösningar med lägre kostnader. Exempel härpå är Postens nedläggning av postkontor kombinerat med avtal med dagligvarubutiker och bensinstationer om att tillhandahålla olika slag av posttjänster. Nedläggningen av postkontor – som även berodde på förändrade kundbeteenden – har inte konstaterats ha lett till försämrade service utan i stället har möjligheterna ökat för hushåll och företag att distribuera och hämta brev och paket eftersom dagligvarubutiker och bensinstationer har betydligt längre öppethållande än vad postkontoren hade.

Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2008:128) som ska göra en allmän översyn av postlagen och föreslå de ändringar som behövs för att få en ändamålsenlig, sammanhållen och strukturerad lagstiftning som befrämjar en väl fungerande postmarknad. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009.

Som konstaterats ovan har liberaliseringen av postmarknaden lett till ökad marknadseffektivitet till följd av den ökande konkurrens som den dominerande operatören Posten utsatts för. Det finns mycket som talar för att effektiviteten på marknaden kan öka ytterligare. Konkurrensverket anser att förutsättningar för en stärkt konkurrens på postområdet kan ligga i att införa någon form av tillträdesreglering till Postens infrastruktur. En tillträdesreglering skulle kunna sänka inträdeshindren väsentligt och skapa förutsättningar för en postmarknad med flera starka aktörer utan att för den skull behöva lika många parallella distributionsnät.

Tillträdesreglering inom postområdet kan ske enligt olika modeller. Skillnaden mellan s.k. marginalreglering och kostnadsbaserad tillträdesreglering kan illustreras med ett enkelt exempel (se vidare Konkurrensverket, 2004a).

I tabell 5.9 redovisas fiktiva tillkommande kostnader för olika produktionssteg inom Posten. Tillkommande kostnader är sådana som uppkommer genom att tjänsten produceras. Vad gäller spridningssortering och utdelning uppkommer kostnader för lokaler, arbetskraft, bilar och cyklar m.m. Kostnaderna beräknas på årlig basis. När årliga totala tillkommande kost-

nader beräknats, kan en genomsnittlig tillkommande kostnad beräknas genom att dividera den totala kostnaden med volymen, t.ex. antalet sorterade och utdelade försändelser.

Utöver tillkommande kostnader finns gemensamma kostnader eller samkostnader som inte påverkas av huruvida tjänsten produceras eller ej. Dessa kostnader påverkar emellertid ett företags resultat. Priset för tjänsten kan delas upp i tillkommande kostnad och ett tillskott (som täcker samkostnaden och genererar vinst).

Tabell 5.9 Tillkommande kostnad för olika produktionssteg inom Posten, samkostnad, total kostnad, tillskott och pris. Fiktivt exempel

Tjänst	Tillkommande kostnad	Pris
Insamling och utgående sortering	16	
Transport	24	
Spridningssortering och utdelning	40	
Total tillkommande kostnad	80	80
Samkostnader	10	
Tillskott		20
Total kostnad/pris	90	100

Antag att en konkurrent till Posten önskar köpa spridningssortering och utdelning och att de båda företagens tjänster är perfekta substitut. Om konkurrenten endast skulle betala lika mycket som den tillkommande kostnaden för detta produktionssteg skulle priset bli 40. Det kan emellertid argumenteras för att det är rimligt att konkurrenten bidrar till samkostnaderna. Om ett pålägg görs i proportion till samkostnadernas andel av den totala tillkommande kostnaden skulle priset bli 45.⁴⁰

Om marginalreglering i stället läggs till grund för att bestämma tillträdespriset skulle priset bli 60, dvs. betydligt högre än det kostnadsbaserade

⁴⁰ Samkostnaderna utgör 12,5 procent av den totala tillkommande kostnaden. Ett pålägg om 12,5 procent på 40 ger priset 45.

priset.⁴¹ En konsekvens av marginalregleringen är att konkurrenten vid tillträdespriset 60 kan konkurrera med Posten endast om företaget ifråga kan utföra de två andra produktionsstegen till en lägre total kostnad än Posten, och dessutom kunna täcka sina samkostnader.

En stor del av den ekonomiska litteraturen har förespråket marginalreglering med hänsyn till behovet av att skydda samhällsomfattande tjänster. Från effektivitetssynpunkt kan ett bättre alternativ vara att utgå från en kostnadsbaserad metod som i så fall kombineras med ett annat medel för att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna, t.ex. en modell som innebär att alla postoperatörer i olika proportion bidrar med medel till en fond.

⁴¹ Talet 60 kan beräknas på två olika sätt, antingen som $100 - (16 + 24)$ eller som $40 + 20$. I det första fallet beräknas tillträdespriset som slutkundspriset minskat med de kostnader som bortfaller för Posten. I det andra fallet beräknas tillträdespriset som den tillkommande kostnaden för spridningsortering och utdelning adderat med tillskottet. Båda beräkningsgrunderna ger samma resultat.

5.8 Finansiella området

Konkurrensverket bedömer att konkurrensen inom finanssektorn har ökat. Det gäller inte minst för in- och utlåning till hushållen. Tjänsteutbudet har blivit mer omfattande, t.ex. vad gäller fond- och aktiesparande. Det pågår en branschglidning mellan bank-, försäkrings- och detaljhandelsverksamhet. Många banker har verksamhet inom livförsäkringsområdet och flera av de stora försäkringsbolagen har egna banker. Stora detaljhandelskedjor som exempelvis IKEA (Ikanobanken) och ICA (ICA Banken) erbjuder finansiella tjänster på vissa områden, främst till privatpersoner. Internetbankstjänster har ändrat förutsättningarna för bankernas tjänsteutbud, leverans och service och bör på sikt leda till en högre kundrärlighet. Redan etablerade företag har förnyat och utvidgat sin verksamhet och nya aktörer har etablerat sig på marknaden. Bankmarknaden uppvisar samtidigt tecken på begränsad konkurrens.

De flesta finansiella marknader kännetecknas alltså av en hög koncentrationsgrad. De fyra storbankerna Swedbank, Handelsbanken, Nordea och SEB tillhör fortfarande de största aktörerna på flertalet delmarknader och står t.ex. för ca 75 procent av den totala inlåningen från den svenska allmänheten. Konsumenterna använder sig visserligen i högre grad än tidigare av flera olika banker, men det är fortfarande ovanligt att flytta ett etablerat bankengagemang till en annan bank. En bidragande orsak till detta är bl.a. svåröverskådliga avgiftssystem och inlåsnings effekter, som t.ex. vid byte av fond. Detta hindrar kundrärligheten inom området och bytet av tjänstleverantörer. Bristande intresse och kunskaper om komplexa produkter gör det svårt för konsumenterna att göra rationella val. I avsnittet betonas därför betydelsen av en ökad kundrärlighet och förbättrade möjligheter för konsumenterna att få tillgång till information.

Finanssektorns betydelse

Sedan hösten 2008 råder en internationell finanskris utan historisk motsvarighet som bl.a. innebär att kreditmarknadens funktionssätt påtagligt försämrats. Upprinnelsen till den rådande finansiella turbulensen finns i problemen på den amerikanska bostadsmarknaden som bl.a. inneburit att kreditförlusterna spridit sig till långt fler än de ursprungliga långivarna.

Sektorn sysselsätter ca 100 000 personer i Sverige, vilket motsvarar ca 2 procent av det totala antalet sysselsatta, och representerar nästan 4 procent av Sveriges BNP (Svenska Bankföreningen, 2008a). Finanssektorns betydelse för Sverige beskrivs av samarbetsprojektet Finansplats Stockholm som en del av samhällets grundläggande infrastruktur och motorn för svensk ekonomi. De tjänster och produkter som den finansiella sektorn tillhandahåller är en förutsättning för att företag på ett effektivt sätt ska kunna ta betalt och kunna betala, få tillgång till kapital för att investera och expandera, omfördela risk och försäkra sig. För hushåll är det finansiella systemet en nödvändighet för att kunna handla med kort, betala räkningar, spara pengar i fonder, försäkra tillgångar, spara till pensionen och låna pengar för ett husköp. Finanssektorn främjar tillväxt och sysselsättning genom att förmedla betalningar, hantera risker, omfördela konsumtion över tiden och se till att kapitalfördelning sker så effektivt som möjligt. Aktörerna på de finansiella marknaderna kan delas upp i banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsbolag, värdepappersbolag, fondbolag samt marknadsplatser. Trots att finanssektorns andel av BNP är relativt liten är dess betydelse för ekonomins funktionssätt mycket stor.

Detta avsnitt tar inte upp den rådande osäkerheten på den svenska finansmarknaden, utan avgränsas till att handla om konsumentnära finansiella tjänster och främst bankerna. De vanligaste konsumentinriktade tjänsterna inom bankområdet inkluderar inlåning på konto, utlåning, betaltjänster, fondsparande och finansiell rådgivning. Företagsmarknaden berörs således inte heller i avsnittet.

5.8.1 Bankmarknaden

De största bankerna på den svenska marknaden är s.k. fullsortimentsbanker, vilket innebär att de förutom in- och utlåning även tillhandahåller andra tjänster såsom förmedling av fondsparande, betaltjänster, valutahandel, handel med räntebärande värdepapper och andra sorters värdepapper. På marknaden finns också ett antal s.k. nischbanker som vanligen är inriktade på inlåning och som inte erbjuder ett fullt sortiment av banktjänster.

I slutet av år 2008 fanns det totalt 123 banker i Sverige (Svenska Bankföreningen, 2008a). Antalet banker har varit relativt oförändrat sedan år 2000. Antalet nya aktörer i form av svenska bankaktiebolag och utländska

bankfilialer har dock ökat, samtidigt har antalet sparbanker minskat, främst genom samgående av små sparbanker.

Den svenska bankmarknaden domineras av ett fåtal stora aktörer. Under det senaste decenniet har ett flertal de stora svenska bankerna utvecklats till finansiella koncerner med betydande internationell verksamhet i främst Norden, Baltikum och Tyskland.

Trots inträdet av nya aktörer på bankmarknaden svarar de fyra bankerna Swedbank, Handelsbanken, Nordea och SEB för nästan 80 procent av bankernas totala balansomsättning. Med en marknadsandel på ca 75 procent på inlåningsmarknaden och ca 70 procent på utlåningsmarknaden har dessa banker fortfarande en stark ställning.

Tabell 5.10 In- och utlåning till svensk allmänhet i miljarder kronor samt marknadsandelar vid utgången av 2007

	Inlåning från svensk allmänhet	Marknadsandelar för inlåning (%)	Utlåning till svensk allmänhet	Marknadsandelar för utlåning (%)
Swedbank	324	21,8	273	15,0
Handelsbanken	289	19,4	328	18,0
Nordea Bank	276	18,6	212	11,7
SEB	245	16,5	451	24,7
Danske Bank, filial	71	4,8	210	11,5
Skandia-Banken	28	1,9	23	1,3
Länsförsäkringar Bank	26	1,8	11	0,6
Övriga banker	228	15,3	313	17,2
Summa de fyra största	1 133	76,2	1 264	69,4
Totalt	1 487	100,0	1 821	100,0

Källa: Svenska Bankföreningen (2008b), bearbetning av Konkurrensverket

Även på den svenska fondmarknaden dominerar de bankägda fondbolagen. De fyra största fondbolagen, ägda av de största bankkoncernerna, svarade för omkring 65 procent av fondmarknaden.

Tabell 5.11 De fyra största fondförvaltarnas förvaltade kapital i miljarder kronor och marknadsandelar vid utgången av 2007

	Förvaltad kapital	Marknadsandel (%)
Swedbank Robur	390	23,5
SEB Fonder	282	17,0
Handelsbanken Fonder	213	12,8
Nordea Fonder	191	11,5
De fyra största	1 076	64,8
Totalt	1 659	100,0

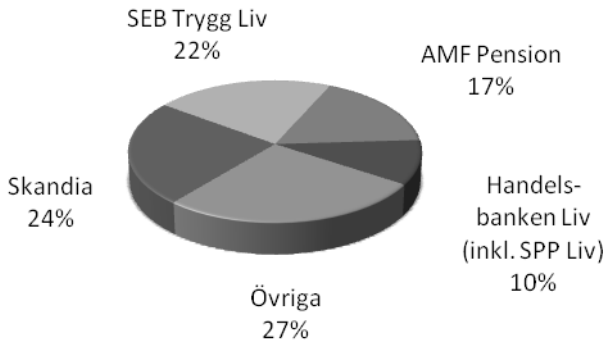
Källa: Svenska Bankföreningen (2008b), bearbetning av Konkurrensverket

5.8.2 Försäkringsmarknaden

Försäkringsmarknaden utgör en betydande del av finanssektorn. Drygt fyra och en halv miljoner hem, 580 000 fritidshus och 278 000 båtar är försäkrade i Sverige. Cirka 6,5 miljoner motorfordon har den obligatoriska trafikförsäkringen. De flesta anställda har en tjänstepensionsförsäkring och en stor andel av befolkningen har även privata pensionsförsäkringar. Försäkringsmarknaden har en årlig premievolyms på 180 miljarder kronor och ett förvaltad kapital på över 2 400 miljarder kronor. Försäkringsbolagen är därmed stora finansörer av näringslivet och lämnar också lån till staten och enskilda (Försäkringsförbundet, 2007).

Den svenska försäkringsmarknaden är starkt koncentrerad till några större bolag. De fyra största försäkringsbolagens sammanslagna marknadsandel uppgår till 73 procent på liv- och fondförsäkringsmarknaden respektive 83 procent på skadeförsäkringsmarknaden.

Figur 5.18 Marknadsandelar inom liv- och fondförsäkring, år 2007



Källa: Försäkringsförbundet (2007), bearbetning av Konkurrensverket

Figur 5.19 Marknadsandelar inom skadeförsäkring inbetalda premier 2007



Källa: Försäkringsförbundet (2007), bearbetning av Konkurrensverket

5.8.3 Utvecklingstendenser och framtida utmaningar

Branschglidning

Kännetecknande för den svenska finanssektorn är att det pågår en branschglidning mellan bank-, försäkrings- och detaljhandelsverksamhet. Många banker bedriver numera verksamhet inom livförsäkringsområdet och flera av de stora försäkringsbolagen har egna banker. Stora detaljhandelsked-

jur som exempelvis IKEA (Ikanobanken) och ICA (ICA Banken) erbjuder finansiella tjänster på vissa områden, främst till privatpersoner. I och med den tekniska utvecklingen kan man också förutse nya aktörer på den finansiella marknaden, t.ex. i form av nya betaltjänstleverantörer som mobiloperatörer och lokaltrafikoperatörer.

Bankkontoren och Internet

Antalet Internetbankskunder uppgick år 2007 till 7,7 miljoner. Detta har underlättat för nya aktörer att träda in på marknaden. Som framgår av en undersökning, *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna* (2009), som utförts av Mankila och Gamble på uppdrag av Konsumentverket, har Internetbanktjänster ändrat förutsättningarna för bankernas tjänsteproduktion, leverans och service och bör på sikt också leda till en högre kundrörlighet. Undersökningen *Allmänhetens syn på bankerna* (2008c) från Svenska Bankföreningen visar att över hälften av kunderna använder sin banks internet-tjänst som den huvudsakliga kontaktvägen till sin bank. Trots ökningen av bankernas Internet-tjänster har antalet bankkontor inte minskat i någon större utsträckning⁴². Bankkontoren har troligen fortfarande en betydelsefull funktion för konsumenterna när det gäller hushållsnära banktjänster, t.ex. när det gäller rådgivning om lån, fondsparande och pensioner. För att kunna etablera sig som en fullsortimentsbank förefaller ett utvecklat kontorsnät nödvändigt. Danske Bank, som etablerat sig med ett 60-tal bankkontor, är den femte största fullsortimentsbanken i Sverige.

Informationsbrister

Konsumenter har många gånger en bristande kunskap vad gäller finansiella tjänster. Komplexa produkter gör det dessutom svårt för konsumenten att kunna göra rationella val, och många gånger kan det vara svårt att förstå relationen mellan pris och produkt, inte minst för privata pensionsförsäkringar. Konsumenten vet inte alltid hur mycket denne betalar, och vad denne betalar för. Detta är särskilt allvarligt inom det finansiella området där mycket stora värden står på spel för konsumenten. (Konsumentverket, 2009, Konkurrensverket, 2001 och 2006c samt Finansinspektionen, 2008). Med anledning av detta har Konkurrensverket lämnat förslag för att öka konsumenternas kunskap om avgifter för banktjänster och förbättra konsu-

⁴² År 2007 fanns det 1950 bankkontor och år 2000 fanns det 2027 bankkontor, Svenska Bankföreningen 2001 och 2007b.

mentinformationen om finansiella tjänster (se förslagen 4.3 och 4.5–4.7 i *Åtgärder till förbättrad konkurrens – förslag*).

Kundnöjdhets

En förutsättning för en väl fungerande konkurrens är konsumenternas vilja och möjligheter att byta tjänsteleverantör. Det brukar hävdas att konsumenterna på bank- och försäkringsmarknaderna är mycket lojala och mer sällan byter tjänsteleverantör än på många andra marknader. Undersökningen *Konsumentnöjdhetsen på de finansiella marknaderna* (2009), visar att 74 procent av konsumenterna är nöjda med sin bank. Drygt 80 procent anser inte att det finns något hinder för att byta bank medan 17 procent anser att det finns hinder för att byta bank. Drygt hälften av de tillfrågade ansåg att byta bank inte är värt det besvär det innebär. Enligt olika undersökningar har det konstaterats att de direkta kostnaderna för att byta bank är låga medan de mer indirekta kostnaderna hindrar byten, dvs. tiden det tar att skaffa relevant beslutsunderlag och svårigheten att jämföra olika alternativ och erbjudanden. (Konkurrensverket, 2006c och Flash Eurobarometer, 2009).

Undersökningen visar även att ca 16 procent av konsumenterna har flyttat ett eller flera bankengagemang under den senaste treårsperioden. Motsvarande andel år 2001 var 14 procent. Det är alltså fortfarande ovanligt att flytta ett etablerat bankengagemang till en annan bank. Konsumentverket (2009) menar att konsumenterna har bristande kunskaper om hur det egentligen går till att byta bank, vilket gör att man avstår från att göra aktiva val och t.ex. byter bank. Samtidigt är bankerna själva, enligt Konsumentverket, dåliga på att aktivt söka nya kunder hos konkurrerande banker.

Figur 5.20 Konsumenternas byte av bank, år 2009. ("Har du under de senaste tre åren...")



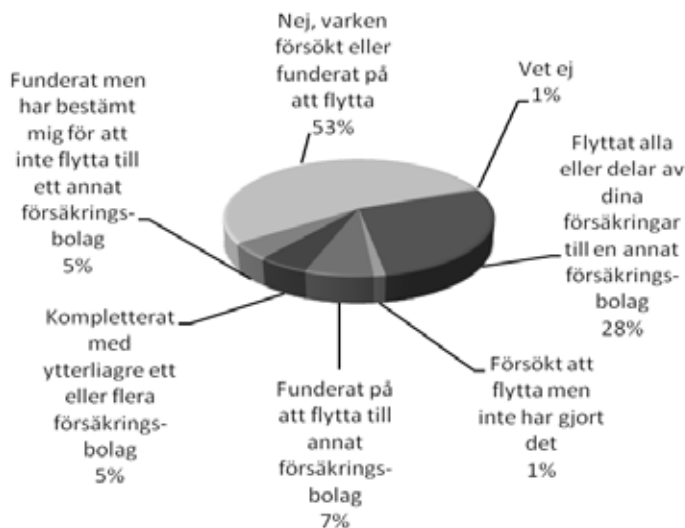
Källa: Mankila och Gamble (2009), bearbetning av Konkurrensverket

Med nya aktörer på bank- och finansmarknaden har kundrörligheten ökat i så måtto att det har blivit vanligare att ett och samma hushåll är kund hos flera finansiella företag. Undersökningen om konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna visar också att konsumenterna i högre grad än tidigare använder sig av flera olika banker. Drygt 13 procent av konsumenterna anger att de använder fler banker än för 3 år sedan. Även en undersökning, *Allmänhetens syn på bankerna* (2008), från Svenska Bankföreningen visar att över hälften av bankkunderna använder fler än en bank eller annat finansiellt företag för tjänster som sparande, lån och betalningar. Frågan är i och för sig vilken betydelse för konkurrensen det har att kunder använder fler än en bank eller finansiellt företag för tjänster som sparande, lån och betalningar och om det ska ses som ett alternativ till att helt byta bank. Till exempel kan paketerbjudanden och höga avslutningskostnader för en viss tjänst i paketet, tvinga konsumenter till att ha fler leverantörer, i stället för att byta bank helt och hållet eller åtminstone för tjänsten ifråga. Utbudet av banktjänster är stort och det går att som konsument, företrädesvis via Internet, själv sköta en stor del av det som tidigare bankerna skötte. Konsumenterna har därmed möjlighet att styra olika delar av de finansiella tjänsterna man har till olika aktörer, t.ex. nischbanker, vilket kan skapa ett

konkurrenstryck på fullsortimentsbankerna. Konkurrensen torde således potentiellt öka av att konsumenterna har fler än en bank.

Det är stora skillnader när det gäller andelen kunder som har bytt bank och andelen kunder som har bytt försäkringsbolag. Närmare 29 procent har bytt försäkringsbolag avseende en eller flera försäkringar under den senaste treårsperioden. Därmed är bytesfrekvensen nästan dubbelt så hög på försäkringsmarknaden jämfört med på bankmarknaden.

Figur 5.21 Konsumenternas byte av försäkringsbolag, år 2009. ("Har du under de senaste tre åren...")



Källa: Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna, 2009, bearbetning av Konkurrensverket

Det går inte att bortse ifrån att bankkunder värdesätter personliga relationer till banken högt och ofta följer familjetraditioner när de väljer bank. Det är en faktor som leder till en lägre kundrörlighet och en tröghet på marknaden. Komplexiteten i de tjänster som bankerna erbjuder gör att det ligger i såväl bankens som kundens intresse att skapa och vidmakthålla långvariga affärsrelationer sinsemellan. Genom de långvariga affärsrelationerna kan bankerna bygga upp kunskap om kunderna som t.ex. kan göra det lättare för konsumenten ifråga att få ett lån beviljat.

Låg kundrörlighet behöver inte nödvändigtvis vara ett problem i sig utan ett tecken på hög kundtillfredsställelse och att många kunder har fler än en

bankkontakt. Oavsett detta är det viktigt att konsumenterna har möjligheten att byta bank utan hinder så att till och med mycket nöjda kunder kan tänka sig att överväga att byta bank om andra finansiella aktörer erbjuder bättre erbjudanden. Rörligheten på fondmarknaden kan öka genom att ta bort regeln att konsumenterna ska betala kapitalvinstskatt vid fondbyte, eftersom den medför en inläsningseffekt.

Tillträde till infrastrukturen

Avgörande för att konkurrensen på bankmarknaden ska kunna öka är att nya aktörer har möjlighet att erbjuda attraktiva tjänstelösningar för konsumenterna. För att framgångsrikt kunna bedriva bankverksamhet är det nödvändigt att erbjuda grundläggande betalningsförmedlingstjänster, vilket förutsätter tillträde till infrastrukturen. Dessa tjänster är i sin tur en förutsättning för att kunna erbjuda ett attraktivt transaktionskonto, vilket utgör en inkörsport för banken till att kunna sälja andra tjänster, som exempelvis sparande och lån. Det är därför betydelsefullt att nyetablerade banker får tillträde till betalsystemen på rimliga villkor. Dessa tillträdesvillkor kan annars utgöra allvarliga inträdeshinder på marknaden om de tillämpas så att de missgynnar mindre aktörer. Det är därför från konkurrenssynpunkt viktigt att nyetablerade och mindre banker får tillträde till betalsystemen på objektiva, proportionella och icke-diskriminerande villkor. Med anledning av detta har Konkurrensverket föreslagit att betalningsinstitutens rätt till tillträde till betalsystemen på objektiva, proportionella och icke-diskriminerande villkor måste säkerställas.

Den inre marknaden för finansiella tjänster måste förbättras

Inom EU skapas nu en gemensam marknad för betaltjänster i euro – Single Euro Payment Area (SEPA). SEPA ska göra det möjligt för konsumenter och företag att skicka och ta emot eurobetalningar på samma villkor och till samma pris över hela Europa. SEPA öppnar nya möjligheter och kommer troligen, rätt utformat, att öka konkurrensen på området.

Kommissionen konstaterar i sin grönbok om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden (KOM(2017)226) att konkurrensen inom vissa finansiella tjänster verkar vara bristfällig, särskilt inom områden som betalningar och banktjänster till privatpersoner och mindre företag, vilket kan innebära att konsumenterna i EU inte fullt ut kan utnyttja fördelarna med den inre marknaden. Kommissionen beskriver i

grönboken de övergripande målen för kommissionens politik och anser att integrationen av EU-marknaderna för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag måste förbättras ytterligare. Detta gäller exempelvis frågor kring kundörlighet i samband med bankkonton. Kommissionens expertgrupp på kundörlighet har publicerat en rapport med rekommendationer för att underlätta kundörligheten i samband med bankkonton. Expertgruppens rapport behandlar bl.a. de frågor om kundörlighet som de nordiska konkurrensmyndigheterna tog upp i rapporten *Competition in Nordic Retail Banking* (2006). Konkurrensverket delar expertgruppens uppfattning att hindren för kundernas rörlighet, t.ex. avgifter för att avsluta ett konto, dålig eller komplicerad information, kopplingsförbehåll och administrativt krångel vid byte av leverantörer, måste undanröjas. Det är enligt Konkurrensverkets uppfattning också värdefullt om kommissionen, såsom man planerar, utvecklar den kunskapsbas som behövs för att öka kundörligheten och undersöker varför konsumenter i allmänhet inte köper gränsöverskridande finansiella tjänster.

Konkurrensverket anser att förslagen i grönboken förbättrar möjligheterna för en väl fungerande konkurrens på EU:s marknader för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag och ser positivt på kommissionens initiativ.

Regelverk

Mycket av regleringen av finanssektorn syftar till att säkerställa finansiell stabilitet och konsumentskydd. Denna reglering är naturligtvis en konsekvens av finanssektorns stora betydelse för samhällsekonomin. Bank- och finansieringsverksamhet regleras i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. För att få driva bankrörelse krävs tillstånd från Finansinspektionen och bl.a. att verksamheten kan förmedla betalningar via generella betalsystem och ta emot inlåning. Andra regleringar som också syftar till att upprätthålla en stabil finansmarknad är lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar, som reglerar hur stora reserver ett kreditinstitut måste ha (Basel II), samt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti som syftar till att försäkra bankkunder om att de kan få tillbaka sina besparingar (upp till 500 000 kronor per kund och institut). På motsvarande sätt lägger Försäkringsrörelselagen (1982:713) fast de näringsrättsliga reglerna för försäkringsverksamheten och Försäkringsavtalslagen (2005:104) reglerar det civilrättsliga förhållandet mellan försäkringsgivare och försäkringstagare.

Stabilitetsfrämjande regleringar bidrar till en stabilare finansmarknad samtidigt som den kan främja konkurrensen genom att göra det lättare för nya och mindre aktörer att etablera sig på marknaden. Men regleringarna kan också utgöra ett hinder för etablering på marknaden (Copenhagen Economics, 2009). De företag som inte kan uppfylla kraven kommer inte att kunna etablera sig på marknaden. För redan verksamma företag kan kraven på soliditet och likviditet utgöra hinder för att expandera. Insättningsgarantin påverkar konkurrensen genom att minska kundrörligheten, samtidigt som den möjliggör fler marknadsinträden och därigenom även större kundrörlighet.

Andra lagar, såsom lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter och Konsumentkreditlagen (1992:830), föreskriver typ och utformning av kreditinformation till kunder. Konsumentskyddande regleringar kan bidra till en större kundrörlighet om den är utformad så att kunderna bättre förstår produkterna och därigenom i större utsträckning kan jämföra konkurrerande bankers produkter med varandra (Copenhagen Economics, 2009a).

Förutom genomförandet av den inom EU gemensamma marknaden för betaltjänster i euro, SEPA, kommer även implementeringen av EU-direktivet om betaltjänster och dess leverantörer (Payment Service Directive, PSD) att ha betydelse för och underlätta kundrörligheten på bankmarknaden, bl.a. genom att ta bort hinder som kontoavslutningsavgifter och göra det möjligt att öppna bankkonton i andra länder. Sedan den 1 november 2007 gäller lagen (2007:528) om värdepappersmarknader (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID) som syftar till att öka konkurrensen på de europeiska värdepappersmarknaderna genom nyetablering och ökad priskonkurrens mellan börser och handelsplatser (Multilateral Trading Facilities, MTF:s).

5.9 Hälso-, sjukvårds- och omsorgssektorn

Hälso-, sjukvårds- och omsorgssektorn består av ett antal olika delbranscher. Även om marknaden avgränsas från kringtjänster, såsom läkemedelsindustrin och marknaden för medicinsk utrustning, är hälsosektorn fortfarande mycket heterogen. Utifrån indelningen i SNI kan hälso-, sjukvårds- och omsorgssektorn delas in i sex delbranscher: sluten hälso- och sjukvård, öppen hälso- och sjukvård, annan hälso- och sjukvård, tandvård, särskilda boenden samt öppna sociala insatser. I tabell 5.12 ges ett antal exempel på verksamheter inom dessa delbranscher.

Tabell 5.12 Delbranscher inom hälso-, sjukvårds- och omsorgssektorn samt exempel på verksamheter inom dessa

Sluten hälso- och sjukvård	Öppen hälso- och sjukvård	Annan hälso- och sjukvård	Tandvård	Särskilda boenden	Öppna sociala insatser
Sjukhus, lasarett, vårdhem Kort eller långvarig vård som kräver inskrivning och ges under överinseende av läkare	Sjukhus, läkarmottagning Konsultation och behandling på öppen vårdmottagning	Analys, ambulans, behandlingshem, sjukgymnastik, arbetsterapi, akupunktur, barnmorskor, ergonomi, dietist, psykoanalys, kiropraktik, samtalsterapi, tandhygienister	Tandvård, tandreglering, dental kirurgi	Alderdomshem, servicehus, gruppboende, sjukhem, handikappomsorg, korttidsboende, hem med barn- och ungdomsvård, fosterhem, familjehem, härbergen, kvinnohus	Familjerådgivning, kvinnojourer, adoptionsbyråer, dagverksamhet, hjälporganisationer, sexrådgivning, flyktingförläggningar, biståndscenter, personlig assistans, dagcenter, hemtjänst, handikapptransport

Källa: Nutek (2007), bearbetad av Konkurrensverket

I en studie genomförd av Nutek (2007) avseende perioden 1993-2004 framgår att en klar majoritet (90 procent) av företagen inom vård och omsorgssektorn utgör s.k. mikroföretag. Så många som 58 procent av företagen hade enbart en sysselsatt och endast tio procent hade fler än tio anställda år 2004.

Tabell 5.13 Antal verksamma företag, offentliga och privata inom vård och omsorg, år 1993-2007

År	Offentligt ägda	Privat ägda	Totalt
1993	178	4 838	5 016
1997	228	7 799	8 027
2001	233	10 386	10 619
2004	264	12 322	12 586
2007	273	13 903	14 176

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Som framgår av tabell 5.13 ökade antalet företag inom vård och omsorg från 5 016 till 14 176 mellan år 1993 och 2007. Ökningen av antalet vård- och omsorgsföretag kan framför allt hänföras till en kraftig ökning av företag inom delbranschen ”annan hälso- och sjukvård” som till stor del består av alternativa behandlingar som inte utförs av läkare. Dessa behandlingar faller vanligtvis utanför lanstingens eller kommunernas försorg och finansieras normalt av enskilda patienter eller vårdtagare.

Vanligtvis används begreppet hälso- och sjukvård som benämning för sådan verksamhet som tillhandahålls genom landstingens försorg, medan vård- och omsorg används som benämning för verksamhet som kommuner har det huvudsakliga ansvaret för. Begreppet vård- och omsorg används dock många gånger även som ett samlingsbegrepp för båda dessa verksamheter och för att underlätta den fortsatta framställningen kommer detta samlingsbegrepp användas även här.

I detta kapitel fokuseras särskilt på delbranscherna slutet och öppen hälso- och sjukvård, särskilda boenden och öppna sociala insatser. Redogörelsen riktas i synnerhet in på de verksamheter som kommuner och landsting har det yttersta ansvaret för och som i huvudsak finansieras med skattemedel. Inom socialtjänstens område fokuseras på äldreomsorg och insatser för personer med funktionsnedsättning, eftersom dessa områden är de i särklass största verksamheterna inom socialtjänsten mätt som andel av de totala kostnaderna.

5.9.1 Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvård kan grovt delas in i somatisk- (kroppslig) och psykiatrisk vård och består förenklat av primärvård respektive specialiserad vård.

De insatser som sker inom primärvården kan vanligtvis föras in under delbranscherna öppen eller annan hälso- och sjukvård medan specialiserad vård som regel utgör s.k. slutna hälso- och sjukvård. Det finns dock ingen given gräns för vilka insatser som ska sorteras in under de olika verksamheterna.

Primärvård utgör en första vårdnivå och omfattar grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver de medicinska och tekniska resurser eller annan särskild kompetens som ofta återfinns vid sjukhus. Vanligtvis utförs primärvården av allmänläkare och distriktssjuksköterskor vid vårdcentraler eller av privatpraktiserande allmänläkare. Den specialiserade vården kräver som regel större tekniska och personella resurser än primärvård och ges företrädesvis vid sjukhus.

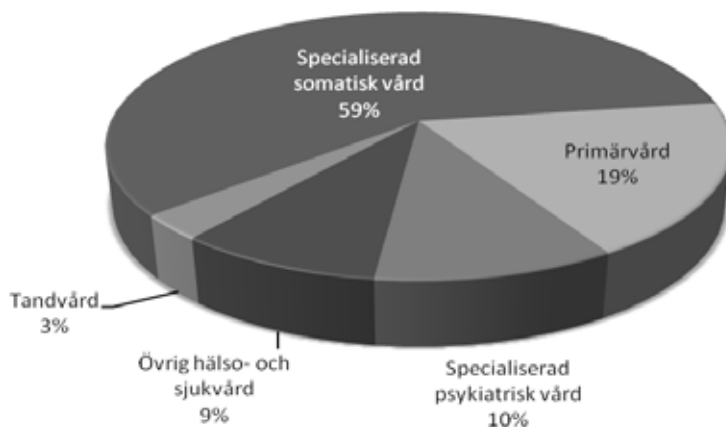
Kostnader för hälso- och sjukvård

Som andel av BNP uppgick landstingens totala nettokostnad⁴³ för hälso- och sjukvården till drygt 5 procent år 2007, eller omkring 160 miljarder kronor exklusive kostnader för politisk verksamhet och läkemedel inom läkemedelsförmånen (Sveriges Kommuner och Landsting, 2008a). I dessa uppgifter ingår inte kostnaderna för den hälso- och sjukvård som överfördes till kommunerna i samband med den s.k. Ädelreformen år 1992. Enligt Socialstyrelsens beräkningar uppgår kostnaderna för den kommunala hälso- och sjukvården till omkring 20 miljarder kronor.

I figur 5.21 redovisas hur kostnaderna för hälso- och sjukvården fördelas på olika verksamhetsområden. Som framgår av bilden utgjorde specialiserad somatisk vård 59 procent av de totala nettokostnaderna år 2007. Primärvården stod för 19 procent, den specialiserade psykiatriska vården för 10 procent och tandvården för 3 procent av nettokostnaden (Sveriges Kommuner och Landsting, 2008a).

⁴³ Samtliga kostnader med avdrag för samtliga intäkter. Kostnader för produktion till andra än den egna befolkningen samt patientavgifter ingår således inte i nettokostnaden.

Figur 5.22 Landstingens nettokostnad för hälso- och sjukvård, exklusive politisk verksamhet och läkemedel inom läkemedelsförmånen, fördelad efter olika verksamhetsområden, år 2007



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2008a), bearbetning av Konkurrensverket

År 2006 gjordes omkring 36,9 miljoner besök inom primärvården, varav ca 85 procent utgjordes av allmänläkarvård. Antalet vårdkontakter inom den specialiserade somatiska vården uppgick till 18,4 miljarder, varav 65 procent avsåg en läkarkontakt. (SCB, 2008)

Privata aktörer inom hälso- och sjukvården

I tabell 5.14 redovisas andelen hälso- och sjukvård som utfördes i privat regi år 2007. Som framgår av tabellen utfördes störst andel vård i privat regi inom primärvården. För specialiserad somatisk respektive psykiatrisk vård var andelarna mindre. Drygt 22 procent av primärvården drevs i privat regi medan andelen var drygt 6 procent för de specialiserade vårdtjänsterna.

Tabell 5.14 Hälso- och sjukvård i privat regi beräknat som landstingens köp av verksamhet i procent av nettokostnaden, år 2007

	Primärvård	Specialiserad somatisk vård	Specialiserad psykiatrisk vård
Störst andel	43,5 %	16,3 %	11,4 %
Minst andel	4,9 %	0,2 %	0,5 %
Riket	22,3 %	6,1 %	6,4 %

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2008a), bearbetning av Konkurrensverket

Tabellen visar även att spridningen vad gäller omfattningen av hälso- och sjukvård i privat regi varierar kraftigt mellan olika landsting. Störst andel privat regi finns inom primärvården i Västmanland (44 procent), Stockholm (40 procent) och Halland (32 procent). I samtliga av dessa landsting tillämpas s.k. vårdvals-system (se vidare avsnitt 5.9.4).

Det saknas för närvarande uppgifter om antal privata vårdgivare som tillhandahåller offentligt finansierad vård. I en undersökning avseende primärvården som KPMG (2009) genomfört på uppdrag av Konkurrensverket namnges 70 individuella privata företag. Som framgår av undersökningen är blandningen mellan mindre, lokala företag och större företag relativt god på marknaden. De tre största aktörerna är Capio, Carema samt Praktikertjänst.

Det bör dock noteras att bortfallet i undersökningen uppgick till omkring 30 procent och att privatpraktiserande läkare med ersättning enligt den nationella taxan inte ingick i undersökningen. År 2007 var det 1 074 läkare som erhöll ersättning enligt den nationella taxan, varav 379 läkare var specialister i allmänmedicin. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2008b)

5.9.2 Äldreomsorg

Enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ansvarar kommunerna för att skapa förutsättningar för äldre personer att bo och leva självständigt, känna trygghet och ha en aktiv och meningsfull vardag. För att erhalla äldreomsorg krävs normalt ett biståndsbeslut enligt SoL, vilket innebär att den äldres behov av omsorgsinsatser bedöms av en handläggare inom kommunen som därefter beslutar om omfattningen och vilken typ av hjälp som individen har rätt till.

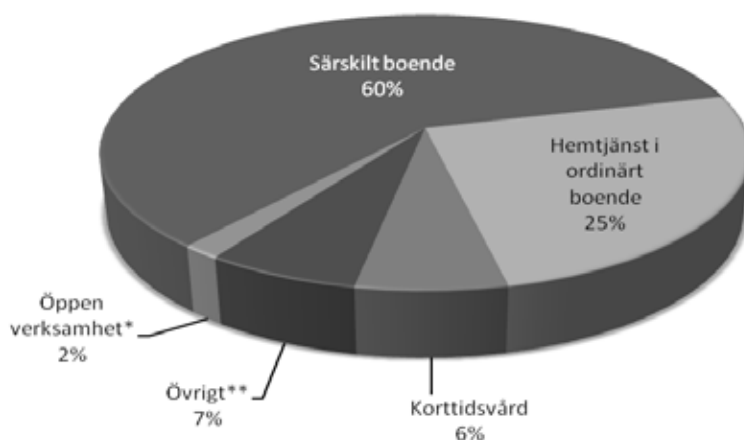
Äldreomsorg kan grovt delas in i hemtjänst, särskilda boenden och dagverksamhet. Hemtjänst ges företrädesvis i det egna hemmet och kan bestå av serviceinsatser, som städning, eller mer omvårdande insatser, som hjälp med förflyttningar och skötsel av hygien. I särskilda boenden vistas individer med särskilt behov av stöd och service. Dessa boenden är vanligtvis permanenta men det förekommer även korttidsboenden för tillfällig vistelse, exempelvis under pågående behandling eller rehabilitering. Till skillnad från hemtjänst ska vård och omsorg finnas tillgängligt dygnet runt i särskilda boenden. Insatserna inom dagverksamhet kan variera beroende

på vilken målgrupp den riktar sig till. Exempelvis tillhandahålls aktiviteter för sysselsättning i vardagen samt behandling och rehabilitering till personer med demens och psykiska eller fysiska funktionshinder.

Kostnader för äldreomsorg

År 2007 uppgick kommunernas kostnad⁴⁴ för äldreomsorg till drygt 83 miljarder kronor, motsvarande knappt 3 procent av BNP. I figur 5.23 redovisas hur kommunernas kostnader för äldreomsorgen fördelades mellan olika verksamhetsområden år 2007. Som framgår av figuren var särskilt boende den mest resurskrävande verksamheten och uppgick till ca 50 miljarder kronor, eller 60 procent av de totala kostnaderna.

Figur 5.23 Kommunernas kostnader för äldreomsorg, fördelade efter olika verksamhetsområden, år 2007



*Verksamhet som personer utan individuellt biståndsbeslut kan delta i

**Individuellt behovsprövad dagverksamhet, hemsjukvård, kontaktperson enligt SoL samt bidrag för bostadsanpassning

Källa: Socialstyrelsen (2008a), bearbetning av Konkurrensverket

Den 1 oktober 2007 bodde omkring 95 200 personer i åldern 65 år eller äldre i permanenta särskilda boenden, vilket motsvarade omkring 6 procent av Sveriges invånare i denna åldersgrupp. Vid denna tidpunkt erhöll omkring 153 700 personer i denna åldersgrupp hemtjänst i ordinärt boende, motsva-

⁴⁴Kostnad = bruttokostnad – (interna intäkter + försäljning till andra kommuner och landsting + externa hyresintäkter).

rande 10 procent av befolkningen i åldersgruppen. På grund av förändring i Socialstyrelsens uppgiftsinsamling från kommunerna är dessa uppgifter inte helt jämförbara med tidigare års statistik. (Socialstyrelsen, 2008d)

Det finns en tydlig trend mot att allt fler äldre erhåller hemtjänst samtidigt som allt färre beviljas plats i särskilt boende. Mellan åren 2002 och 2006 minskade kostnaderna för särskilt boende med drygt 13 procent samtidigt som kostnaderna för insatser i ordinärt boende ökade med omkring 10 procent (Socialstyrelsen, 2008c).

Privata aktörer inom äldreomsorgen

År 2007 uppgick andelen äldre (65 år eller äldre) som bodde permanent i särskilda boendeformer som drevs i enskild regi till omkring 14 procent. Motsvarande andel för personer som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende uppgick till 11 procent. Räknat som andel beviljade hemtjänst-timmar utfördes ca 12 procent av enskilda vårdgivare. Med enskild regi avses, enligt Socialstyrelsens definition, vård och omsorg som kommunen har det yttersta ansvaret för men som utförs av någon annan, t.ex. bolag (inklusive kommunala bolag), stiftelser eller kooperativ, på uppdrag av och mot ersättning från kommunen. (Socialstyrelsen, 2008d)

Det saknas fullständiga uppgifter om hur många privata aktörer som tillhandahåller tjänster inom äldreomsorgen. Enligt Socialstyrelsen (2004) fanns det omkring 170 verksamma företag år 2003. Ett flertal av dessa var mindre företag som enbart var verksamma inom enskilda kommuner. Denna bild bekräftas av nämnda undersökning av KPMG. Endast fem av de 145 företag, som i undersökningen anges bedriva hemtjänstverksamhet, förekom i fler än fem kommuner – Attendo Care AB, Carema AB, Aleris, HSB Omsorg AB och Förenade Care AB. Dessa företag svarade enligt resultatet i undersökningen för 74 procent av de verksamheter som bedrevs av privata aktörer.

Det kan även konstateras att det råder stora skillnader mellan olika kommuner vad gäller förekomsten av de marknadsledande aktörerna i Sverige. I några kommuner utgör dessa i princip hela den privata marknaden medan andra kommuner har en större blandning mellan stora och små aktörer. Det förekommer även stora variationer vad gäller antalet aktörer inom olika kommuner. I en majoritet av Sveriges kommuner förekommer bara en aktör, dvs. kommunernas egenregiverksamhet, men det förekommer också kommuner som har upp till 50 aktörer som tillhandahåller

hemtjänstinsatser. Generellt sett förefaller det finnas fler aktörer i kommuner som tillämpar någon form av valfrihetssystem.

5.9.3 Insatser för personer med funktionsnedsättning

Insatser för personer med funktionsnedsättning regleras i huvudsak av socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen (HSL), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS). De insatser som ges enligt SoL och HSL omfattar främst insatserna hemtjänst och särskilt boende. Liksom inom äldreomsorgen ges även andra insatser, såsom dagverksamhet och korttidsvård, enligt dessa lagar.

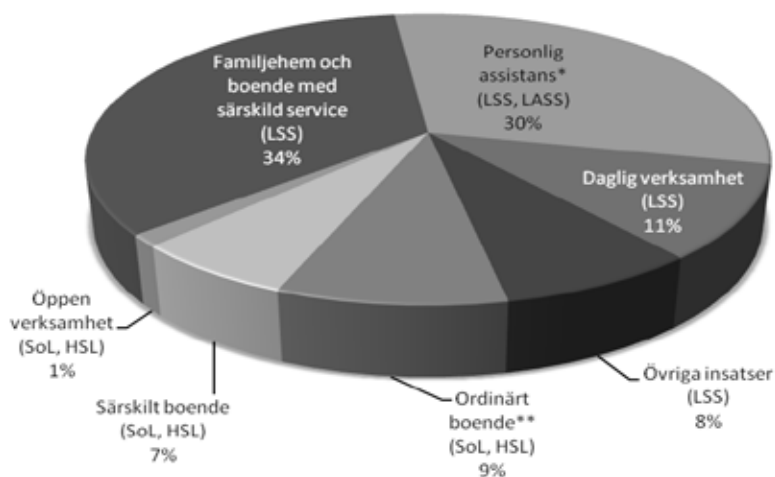
Genom LSS ges personer med omfattande och varaktig funktionsnedsättning rätt till personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice i hemmet, korttidstillsyn för skolungdom utanför det egna hemmet, boende i familjehem eller särskild service för barn eller ungdomar, bostad med särskild service för vuxna, daglig verksamhet för personer som saknar förvärvsarbete, rådgivning m.m. Dessa insatser ska enligt LSS tillförsäkra personer med funktionsnedsättning goda levnadsvillkor som stärker dem i deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Personer som har rätt till personlig assistans kan välja mellan att få insatserna genom kommunen eller genom att få ekonomiskt bidrag för att själv anställa assistenterna eller någon privat aktör som anordnar assistansen för dennes räkning. De assistansberättigade har således rätt att själva välja vem som ska utföra insatserna. Om en person beviljats i genomsnitt mer än 20 timmar personlig assistans per vecka har denne enligt LASS rätt till assistansersättning från staten, genom Försäkringskassan. Kommunen svarar dock alltid för de första 20 timmarna enligt LSS.

Kostnader för insatser till personer med funktionsnedsättning

Kommunernas och statens kostnader för insatser till personer med funktionsnedsättning uppgick år 2007 till drygt 47 miljarder kronor, varav kostnaden för insatser enligt LSS och LASS motsvarade omkring 39 miljarder kronor. Omkring 53 000 personer i åldern 0-64 år erhöll den 1 oktober 2007 insatser enligt LSS. Vid denna tidpunkt erhöll omkring 41 500 personer i motsvarande ålder insatser enligt SoL.

Figur 5.24 Kommunernas och statens kostnader för insatser till personer med funktionsnedsättning fördelade efter olika verksamhetsområden, år 2007



*Inklusive ersättning från Försäkringskassan

**Till insatser i ordinärt boende räknas korttidsvård, hemtjänst/boendestöd och övrigt

Källa: Socialstyrelsen (2008a), bearbetning av Konkurrensverket

Som framgår av figur 5.24 utgör familjehem och boende med särskild service samt personlig assistans de största kostnadsposterna för insatser till personer med funktionsnedsättning. År 2007 motsvarade dessa verksamheter tillsammans 64 procent av de totala kostnaderna, eller drygt 30 miljarder kronor. För insatser enligt SoL och HSL uppgick kostnaderna till omkring 8 miljarder kronor. (Socialstyrelsen, 2008a)

Privata tillhandahållare av insatser till personer med funktionsnedsättning

År 2007 köpte kommunerna verksamhet för insatser till personer med funktionsnedsättning för drygt 6 miljarder kronor, vilket motsvarade knappt 16 procent av kommunernas totala kostnader för denna verksamhet.

Tabell 5.15 Insatser till personer med funktionsnedsättning i privat regi beräknat som köp av insatser som andel av kommunernas totala kostnad, år 2007

Insatser enligt SoL/HSL	18,9 %
Insatser enligt LSS/LASS	15,0 %
Totalt	15,8 %

Källa: Socialstyrelsen (2009), bearbetning av Konkurrensverket

För insatser enligt SoL och HSL gäller att omkring 27 procent av alla boende i särskilda boendeformer bodde den 1 oktober 2007 i bostäder som drevs i enskild regi. Vid denna tidpunkt var det ca tio procent av antalet personer i åldern 0-64 år som hade beviljats hemtjänst enligt SoL som erhöll insatserna från privata vårdgivare (Socialstyrelsen, 2008e). Det saknas dock uppgifter om förekomsten av privata tillhandahållare av dessa insatser.

Enligt uppgifter från Försäkringskassans officiella statistik (www.forsakringskassan.se, 2009-02-17) hade knappt 53 procent av de assistansberättigade år 2007 valt kommunen som anordnare för sina assistenter. Drygt 43 procent anlätade en privat anordnare för att administrera assistansen och tre procent valde att själva anlita sina assistenter. Mindre än en procent av de assistansberättigade anlätade fler än en anordnare för sin assistans. Dessa uppgifter är dock något osäkra och bör användas med viss försiktighet.

Tabell 5.16 Privata anordnare fördelade efter verksamhetens omfattning, 31 december 2004

1-2 brukare	38 %	1-9 assistenter	33 %
3-9 brukare	28 %	10-35 assistenter	32 %
10 eller fler brukare	34 %	35 eller fler assistenter	35 %

Källa: SOU (2005:100), bearbetning av Konkurrensverket

Mellan åren 2004 och 2006 ökade antalet privata aktörer som fick assistansersättning från Försäkringskassan från 330 till 450 och blandningen mellan stora och små assistansanordnare var god (SOU 2007:73).

5.9.4 Offentlig finansiering och konkurrens

Vård- och omsorgssektorn regleras huvudsakligen av hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen samt lagen om stöd och service till vissa funk-

tionshindre. För att säkerställa en god vård och skydda patienterna har många yrken inom hälso- och sjukvården s.k. skyddade yrkestitlar, vilket innebär att de enbart kan utövas av den som har legitimation.⁴⁵ Av motsvarande skäl krävs tillstånd från länsstyrelsen för få att bedriva särskilda boenden inom äldre- och handikappomsorgen och vissa typer av hem för vård eller boende. I övrigt finns det inga lagstadgade hinder för privata aktörer att bedriva vård- och omsorgsverksamhet.

Eftersom merparten av vården och omsorgen huvudsakligen finansieras av offentlig sektor genom skatter⁴⁶, kan det däremot vara svårt för privata aktörer att etablera sig inom dessa områden utan ersättning från kommuner och landsting. Det är således i stor utsträckning kommuner och landsting som avgör hur marknaden inom vård- och omsorgssektorn utvecklas. Kommuner och landsting som vill anlita privata utförare att tillhandahålla berörda tjänster kan välja mellan att upphandla verksamheten enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller att införa ett valfrihets-system genom att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

När verksamhet upphandlas enligt LOU är det vanligtvis ett i förväg preciserat objekt som upphandlas och utföraren garanteras viss produktionsvolym. Kommunen agerar som beställare av verksamheten och utformar ett förfrågningsunderlag som vårdgivarna bjuds in att lämna anbud på. I förfrågningsunderlaget beskrivs den verksamhet som ska upphandlas, vilka krav som ställs på utföraren och produkten samt eventuella utvärderingskriterier. Vårdgivarna konkurrerar med varandra genom anbudstävlan om att få ingå ett kontrakt med beställaren. Kontraktet ger det vinnande företaget rätt att under kontraktperioden bedriva verksamheten mot en ersättning som fastställts i anbudet.

Till skillnad från en upphandling enligt LOU, där utförarna konkurrerar om marknaden, innebär ett valfrihetssystem att konkurrensen i stället skapas på marknaden. Alla vårdgivare som uppfyller de krav som beslutats av kommunen eller landstinget har rätt att etablera sig och vårdtagarna ges

⁴⁵ Bestämmelser om legitimation och skyddade yrkestitlar återfinns i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

⁴⁶ Enligt beräkningar från Sveriges Kommuner och Landsting (2005 och 2008b) finansieras hälso- och sjukvårdens (exklusive tandvård) totala kostnader till omkring tre procent genom intäkter från patientavgifter. Äldreomsorg och insatser för personer med funktionsnedsättning finansieras till knappt fyra respektive en procent genom avgifter från brukarna av omsorgstjänsterna.

möjlighet att välja bland dessa utförare. Kommunen eller landstinget betalar en förutbestämd ersättning till utförarna i den utsträckning de anlitas av vårdtagarna. Utförarna garanteras inte någon lägsta produktionsvolym, utan resurstilldelningen styrs av vårdtagarnas eller patienternas val.

Konkurrensverket har i tidigare rapporter belyst för- och nackdelar med de metoder som används för att konkurrensutsätta vård- och omsorgstjänster, valfrihetssystem och entreprenadupphandling enligt LOU (se bl.a. Konkurrensverket 2007 och 2006). I dessa rapporter framhålls att tillämpningen av valfrihetssystem bör stimuleras, eftersom det främjar kvalitetskonkurrens och mångfald inom området.

5.9.5 Utvecklingstendenser och framtida utmaningar

Konkurrensen inom stora delar av vård- och omsorgssektorn har ökat betydligt sedan början av 1990-talet. I detta avsnitt beskrivs hur införandet av LOV och riksdagens beslut om fri etablering inom primärvården kan väntas bidra till att en allt större del av vården och omsorgen kommer att utsättas för konkurrens i framtiden. Vidare beskrivs några viktiga förutsättningar för att utvecklingen som kan väntas ske inom berörda områden ska kunna bidra till väl fungerande konkurrens till nytta för vårdtagarna och det allmänna.

Förekomsten av konkurrens och privata aktörer ökar

Även om LOV trädde i kraft så sent som i januari 2009 är tillämpningen av valfrihetssystem ingen ny företeelse. I Nacka infördes ett valfrihetssystem inom äldreomsorgen redan år 1992. Det har däremot funnits en viss osäkerhet om tillämpningen av valfrihetssystem varit förenligt med upphandlingslagstiftningen. I och med lagens ikraftträdande har denna osäkerhet eliminerats, vilket kan främja en ökad tillämpning av valfrihetslösningar.

Denna slutsats får stöd av en undersökning som Sveriges Kommuner och Landsting låtit genomföra i slutet 2008.⁴⁷ Av undersökningen framgår att 55 kommuner har planer på att införa ett valfrihetssystem enligt LOV för serviceverksamhet inom hemtjänsten. I 45 kommuner skulle valfrihetssystemet även omfatta omvårdnadsinsatser. Dessutom ansökte 182 kom-

⁴⁷ Undersökningen finns att hämta på Sveriges Kommuner och Landstings webbplats, www.skl.se/artikel.asp?A=48508&C=7470, 2009-02-17.

muner år 2008 om att få ta del av det stimulansbidrag som regeringen utlovat till kommuner för att förbereda och utveckla ett valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorgen. Många ansökningar grundas dock enbart på ett politiskt beslut om att utreda förutsättningarna för att införa ett valfrihetssystem. Det är därför inte möjligt att dra några säkra slutsatser om hur många kommuner som kommer att fullfölja detta. (Socialstyrelsen, 2008f)

Som framgår ovan varierar förekomsten av privata vårdgivare inom vård- och omsorgssektorn i olika delar av landet. För att underlätta för privata vårdgivare att etablera sig samt öka patienternas valfrihet beslutade riksdagen den 25 februari 2009 om en ändring i HSL som innebär att landstingen ska bli skyldiga att införa vårdvalssystem som ger medborgarna rätt att välja mellan olika vårdgivare inom primärvården. Vårdvalssystemet ska införas i enlighet med LOV. Detta innebär att alla vårdgivare som uppfyller de krav som landstinget fastställt, ges rätt att etablera sig i primärvården med offentlig ersättning.

Bestämmelsen, som träder i kraft 1 januari 2010, kommer med stor sannolikhet leda till betydande förändringar vad gäller marknadsstruktur och konkurrensförhållanden inom berört verksamhetsområde. En utvärdering av Vårdval Halland visar exempelvis att antalet privata vårdgivare inom när-sjukvården ökade med knappt 70 procent, från 12 till 20 stycken, det första året av vårdvalet. Samtidigt ökade andelen invånare som var listade vid en privat vårdenhet med 6 procentenheter och uppgick vid årsskiftet 2007/08 till drygt 33 procent. Förändringen i marknadsandelar skiljer sig emellertid åt mellan Hallands sex kommuner. Intresset för etablering har, som kan förväntas, varit störst i de befolkningsmässigt största kommunerna. I landstingets två minsta kommuner, Hylte och Laholm, etablerades inga nya vårdgivare det första året. (Paulsson, 2008)

En av de viktigaste förutsättningarna för att beslutet om fri etableringsrätt och valfrihet inom primärvården ska bidra till en ökad etablering av privata aktörer, är att ersättningsystemen utformas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållanden till den ersättning som utgår till landstingens egna primärvårdsenheter. Här kan noteras att regeringen planerar att införa en rätt för fristående skolor att få prövat i domstol om den kommunala ersättningen är korrekt utifrån givna regler. Framtida utvärdering inom primärvården får visa om ett liknande system för överklagan även behövs inom primärvården.

Utvecklingen ställer ökade krav på tillsyn och uppföljning

Det finns ingen samlad utvärdering av erfarenheterna från valfrihetssystem i olika kommuner och landsting. I en undersökning som genomfördes av Charpentier (2004) vid Handelshögskolan i Stockholm, konstateras att det finns vissa brister i uppföljningen av verksamheten och kontrollen över att tjänsterna utförs på ett tillfredställande sätt. Även de djupintervjuer som KPMG (2009) låtit genomföra med tjänstemän från 15 kommuner vittnar om att uppföljningen och kontrollen av de privata utförarna behöver förbättras. I många fall förlitar sig kommunerna på klagomål från brukarna.

I ett valfrihetssystem konkurrerar vårdgivarna inte med priset på tjänsterna utan med kvalitet. En vårdtagare som inte är nöjd med en vårdgivare har möjlighet att byta. Valet kan därmed i viss utsträckning fungera som en kvalitetskontroll, men det är viktigt att inte förledas att tro att systemet är självreglerande. All vård och omsorg som ges inom systemet måste vara av god kvalitet och ingen individ ska behöva oroa sig för att ett "dåligt" val kan få negativa konsekvenser för dennes hälsa. Det är därför viktigt att kommuner följer upp och utövar tillsyn över samtliga utförare i systemet, såväl privata som kommunala.

Av den undersökning som Konkurrensverket låtit KPMG genomföra framgår att få kommuner följt upp vilken kostnads- och kvalitetspåverkan konkurrensutsättningen haft. I många fall framhålls att målet med valfrihetssystemet har varit att stimulera kvalitetsutveckling och ge brukarna rätt att välja vårdgivare. Inte någon av de kommuner som ingick i KPMG:s undersökning har dock uppgivit hur många brukare som valt att byta utförare inom systemet. Inte heller tycks någon uppföljning ha gjorts av hur konkurrensutsättningen påverkat kostnaderna för vården och omsorgen.

Den utveckling som kan väntas inom detta område kommer leda till att allt större krav ställs på att tillsynen och uppföljningen av berörda verksamheter fungerar effektivt. Det är därför angeläget att kommuner och landsting som står inför dessa förändringar riggar system som skapar goda förutsättningar för att möta detta krav.

Förutsättningarna för insyn är sämre i privat än i offentlig verksamhet

I en rapport från Riksrevisionen (2008) konstateras att lagstiftningen som styr kvalitet och insyn inom äldreomsorgen skiljer sig åt i vissa fall mellan offentliga och privata vårdgivare. Exempelvis omfattas inte alltid privata

utförare av Socialstyrelsens föreskrifter, såsom kravet på ett system för klagomålshantering. Meddelarfrihet och skydd mot efterforskning och repressalier från arbetsgivare gäller inte heller för personal inom privat verksamhet. Kommuner kan visserligen i avtalet med de privata aktörerna föra in sådana krav, men det är oklart vilken rättslig ställning ett sådant avtalsvillkor har och vad det i praktiken skulle innebära för skydd för de anställda.

Riksrevisionen (2008) framför även att möjligheten för allmänheten att ta del av handlingar som upprättas av privata utförare är begränsad, eftersom sådana handlingar, till skillnad från dem som upprättas av offentliga utförare, inte är allmänna. Kommuner som överlåter driften av äldreomsorgen är enligt kommunallagen (1990:900) skyldiga att beakta medborgarnas intresse av insyn när de sluter avtal med annan om att utföra vården och omsorgen. Även i detta fall är det oklart vilken effekt ett sådant avtalsvillkor skulle få för en enskild medborgare som önskar ta del av en handling från en privat vårdgivare.

En annan punkt som skiljer privat från offentlig verksamhet är hur anmälan om missförhållanden i vården ska göras. Enligt den s.k. lex Sarah-bestämelsen som finns inskriven i socialtjänstlagen, ska den som får kännedom om allvarliga missförhållanden inom äldreomsorgen genast anmäla detta. För offentlig bedriven verksamhet gäller att anmälan ska göras till socialnämnden i kommunen. För privata vårdgivare gäller i stället att anmälan görs till den som är ansvarig för verksamheten.

Mot bakgrund av identifierade skillnader mellan offentliga och privata aktörer drar Riksrevisionen (2008) slutsatsen att det finns risk för att insynen i de privata vårdgivarnas verksamhet försvagas och att eventuella missförhållanden inte uppmärksammas. För att komma till rätta med detta rekommendera Riksrevisionen att regeringen utreder och tar fram författningsförslag som medför att anmälan av allvarliga missförhållanden i privat bedriven verksamhet ska göras direkt till socialnämnden eller annan myndighet. Vidare föreslås att meddelarskyddet och de anställdas rätt att yttra sig över förhållanden på sin arbetsplats utreds.

Uppföljning och tillsyn över marknader som öppnas för konkurrens är en viktig förutsättning för att konkurrensen ska fungera väl och medföra positiva välfärdseffekter. Riksrevisionens uppmärksammade skillnader mellan offentliga och privata vårdgivare inom äldreomsorgen kan vara tecken på

inkonsekvenser och riskerar att skapa brister i konkurrensneutralitet samt medföra att tillsynen inte fungerar effektivt.

Fungerande valfrihetssystem kräver jämförbar information

Undersökningar visar att det är ett begränsat antal brukare som aktivt väljer utförare, att medvetenheten om valfrihetssystemet är låg och att informationen om tillgängliga utförare är bristfällig. (Se bl.a. Charpentier, 2004, Socialstyrelsen, 2004, Stockholms Stad, 2007 och Svensson & Edebalk, 2006) Samtidigt visar brukarundersökningar att det finns en utbredd önskan om att äldre ska kunna välja utförare och att medvetenheten om valfrihetssystemet tenderar att öka ju längre tid systemet varit i drift.

En av grundbultarna för att ett valfrihetssystem ska stimulera till kvalitetskonkurrens är att vårdtagarna är välinformerade om alternativen och har förmåga att göra aktiva val. Om kommuner och landsting inte informerar invånarna om tillgängliga alternativ finns risk för att resurssvaga individer får en sämre tillgång till välfärdstjänsterna. Dessutom riskerar val som görs utan tillgång till fullgod information att leda till samhällsekonomisk ineffektivitet. Tillämpningen av valfrihetssystem ställer således höga krav på kommuner och landsting att informera om hur systemet fungerar och vilka vårdgivare det finns att välja på.

I en undersökning av Statskontoret (2007) konstateras att det i stor utsträckning saknas sådan information inom berörda områden. Även Svenskt Näringsliv (2007) drar denna slutsats efter att ha studerat den information som ges ut via kommunernas webbplatser. Trots att det har skett en förbättring sedan år 2005, bedömer Svenskt Näringsliv att kommunernas information fortfarande är svårtillgänglig i många fall och att det är svårt att utifrån informationen jämföra olika utförare.

Det är den upphandlande myndigheten som enligt LOV ska ansvara för att lämna saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för ett valfrihetssystem. Detta kommer att vara en viktig del i kommunernas och landstingens arbete med att lyckas skapa ett väl fungerande valfrihetssystem. För att kunna utgöra ett underlag vid valet av vårdgivare bör informationen vara såväl kvantitativ som kvalitativ och innehålla bl.a. kvalitetsindikatorer, resultat av brukarundersökningar och beskrivning av utförarnas verksamheter.

Socialstyrelsen bedriver tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting för närvarande ett arbete med att ta fram jämförbara kvalitetsindikatorer inom vård- och omsorgssektorn. Dessa indikatorerna kan dock inte alltid redovisas på utförarnivå och i vissa fall har de utformats för att tillämpas av professionen snarare än för medborgarna och vårdtagarna. För att kunna använda dessa vid valet av vårdgivare återstår en del arbete (se vidare förslag 4.8 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*).

Rättighetsbaserad lagstiftning kan stärka patientens ställning

I takt med att allt fler kommuner och landsting börjar tillämpa valfrihetssystem inom vården och omsorgen kan behovet av fungerande konsumenträttsligt skydd för vårdtagare väntas öka.

För att patienter lättare ska kunna överblicka och därmed utkräva sina rättigheter har Ansvarskommittén (SOU 2007:10) föreslagit att bestämmelser som har stor betydelse för patientens ställning samlas på ett ställe, i en ny patientlagstiftning. Den föreslagna lagen ska i huvudsak bygga på de skyldigheter som vårdgivarna och hälso- och sjukvårdspersonalen har gentemot medborgarna.

I delbetänkandet *Patientens rätt* (SOU 2008:127) lämnar Utredningen om patientens rätt i vården förslag på ytterligare åtgärder för att stärka patientens ställning. Exempelvis föreslås att vårdgarantin, som för närvarande grundas på en överenskommelse mellan regeringen och Landstingsförbundet, stärks genom lagstiftning. Detta innebär att de tidsgränser inom vilka patienter ska erbjudas vård förtydligas. Vidare innebär förslaget att landstingen blir skyldiga att se till att patienter utan extra kostnad får vård hos en annan vårdgivare om vårdgarantins väntetider inte kan upprätthållas.

Någon direkt lagreglering av det s.k. fria vårdvalet, som för närvarande bygger på en frivillig överenskommelse som antagits av samliga landsting, föreslås däremot inte i nyssnämnda betänkande. Enligt denna överenskommelse har patienter rätt att söka vård utanför sitt hemlandsting och få huvuddelen av vårdkostnaden betald av hemlandstinget. Patientavgift, resekostnad och eventuella kringkostnader i samband med behandlingen betalas dock av patienten. I stället för en direkt lagreglering föreslås att bestämmelsen som föreskriver att en patient inte har rätt till behandling utanför hemlandstinget upphävs, samt att det införs en skyldighet för hälso- och sjukvården att tillvarata patientens möjligheter att råda över valet av vårdgivare.

Det finns för närvarande få för patienten utkrävbara rättigheter. Rätten till vård är implicit given av sjukvårdshuvudmännens skyldigheter enligt exempelvis HSL. Inte heller de förslag som lämnas i nämnda betänkande har utformats som utkrävbara rättigheter för patienten. En orsak till det är svårigheten att utforma adekvata rättigheter eller sanktioner som är till nytta för enskilda patienter. Mot bakgrund av de svårigheter som en rättighetsbaserad lagstiftning kan väntas medföra, stannade Utredningen om patientens rätt vid att föreslå en skyldighetsbaserad lagstiftning av vårdgarantin.

Momsregler snedvrider konkurrensen

Vård och omsorg är exempel på verksamheter som är undantagna från mervärdesskatteplikt (moms). Inom momspliktiga verksamheter redovisar företag skillnaden mellan den moms som påförs deras varor vid försäljning (s.k. utgående moms) och den moms som företaget betalat vid inköp av varor och tjänster (s.k. ingående moms). Skillnaden mellan utgående och ingående moms betalas in till staten. Eftersom en momsbefriad verksamhet inte lägger på moms vid försäljning av varor och tjänster har företag inte heller rätt att göra avdrag för ingående moms i verksamheten. Den ingående momsen kommer därmed att utgöra en kostnad för verksamheten.⁴⁸

Vid en direkt prisjämförelse mellan offentlig och privat vård och omsorg innebär det att det blir dyrare för kommuner att köpa tjänsterna från privata aktörer jämfört med att producera tjänsterna i egen regi. Detta förhållande skapar en snedvridning i konkurrensen mellan privata och kommunala vårdgivare och minskar förutsättningarna för en effektiv resursanvändning.

För att åstadkomma konkurrensneutralitet vid valet mellan att tillhandahålla berörda tjänster i egen regi eller genom en extern utförare har kommuner och landsting givits rätt till ersättning för den moms som erlagts på inköp i icke-skattepliktig verksamhet och ersättning med viss procent av priset vid upphandling eller bidragsgivning inom vissa momsbefriade områden. Ersättningen utgår via ett avräkningssystem (kallat kommunkontosystemet) mellan staten och den kommunala sektorn. Vid upphandling eller bidragsgivning beräknas storleken av ersättningen schablon-

⁴⁸ Ett privat företag som tillhandahåller vård- och omsorgstjänster kan antas ha kostnader för inköp varor och tjänster som motsvarar 20-30 procent av företagets totala kostnader, resterande del utgör lönekostnader. Vid 25 procentig moms innebär detta att privata utförare i genomsnitt har 4-6 procent (25 % x 20-30 %) högre kostnader än kommuner och landsting.

mässigt enligt bestämmelserna i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting.

På grund av olika sätt att hantera moms i privat och offentlig verksamhet, kvarstår dock vissa konkurrensproblem inom vissa momsbefriade områden. Det är exempelvis oklart hur schablonersättningen ska hanteras för att skapa konkurrensneutrala förhållanden. I vissa fall kompenseras privata utförare överhuvudtaget inte för ingående moms, medan kommuner och landsting kompenseras via det s.k. kommunkontosystemet.

Det är framför allt när både kommuner och privata utförare erbjuder momsbefriade tjänster direkt till enskilda konsumenter som momsreglerna snedvrider konkurrensen till kommunens fördel. Exempel på sådan verksamhet är vuxentandvården, som till större del finansieras via avgifter från patienter. För att motverka systemets konkurrensnedvridande effekter har flera landsting valt att organisera verksamheten så att ersättningen från kommunkontosystemet inte direkt återförs till folktandvården. En undersökning utförd av Handelns utredningsinstitut (2007) visar dock att det varierar mellan olika landsting huruvida de låter folktandvården utnyttja kommunkontossystemet.

Momsreglernas konkurrensnedvridande effekter har sedan länge uppmärksammat inom vård- och omsorgssektorn. Flera statliga utredningar har lämnat förslag för att lösa den nämnda momsfrågan (se exempelvis SOU 1999:133 och SOU 2001:50). Den bästa lösningen på problemet vore att göra det möjligt att momsbelägga dessa verksamheter (med en mycket låg skattesats), eftersom det skulle ge såväl privata som offentliga aktörer rätt att göra avdrag för ingående moms.

Olika utredningsförslag har dock inte lett till lagstiftningsåtgärder. Det kanske främsta skälet till att momsfrågan inte fått en tillfredställande lösning är att undantaget från momsplikt bygger på EG-direktiv. Att genomföra en regeländring som innebär att ej momspliktiga områden blir momspliktiga kan således strida mot EG-regler på området. Dessutom kan det antas vara svårt att få till stånd en sådan regeländring, eftersom det i praktiken skulle innebära ökade kostnader för berörda tjänster.

Fri etablering inom fler områden

Det finns såväl fördelar som nackdelar med att konkurrensutsätta olika delar i offentlig sektor. Effekterna av konkurrens kan variera beroende på

vilken tjänst som avses och de förutsättningar som råder i det enskilda fallet. Inte alla verksamheter är lämpliga att konkurrensutsättas genom valfrihetssystem.

För att valfrihetsmodellens intentioner ska infrias krävs att det råder en reell valfrihet för konsumenterna. Det måste således finnas flera utförare på marknaden och ett potentiellt överutbud bör råda för att konkurrensen inte ska begränsas. Det är därtill viktigt att konsumenterna är välinformerade och kan fatta rationella beslut vid valet av utförare. De ekonomiska förutsättningarna att upprätthålla ett överutbud och vårdtagarnas förmåga att aktivt välja utförare är mot denna bakgrund två viktiga aspekter att beakta vid beslut om att införa ett valfrihetssystem.

Enligt Konkurrensverkets (2007b) bedömning är primärvård och hemtjänst inom äldreomsorgen lämpliga områden för konkurrensutsättning med hjälp av ett valfrihetssystem. För att stärka individens rätt att välja utförare och för att stimulera mångfalden inom omsorgen, anser Konkurrensverket att det bör införas en reglering om fri etableringsrätt inom hemtjänsten motsvarande den inom primärvården.

Hemtjänstverksamhet kännetecknas av relativt stor andel rörliga kostnader och goda förutsättningar att variera verksamhetens produktionsnivå. Det torde därför vara möjligt att upprätthålla ett potentiellt överutbud utan att det blir kostnadsdrivande. Med liknande argument är det rimligt att anta att även vissa insatser för personer med funktionsnedsättning bör kunna konkurrensutsättas genom ett valfrihetssystem.

I en rapport från Socialstyrelsen (2008g) framförs att det är viktigt att personer med funktionsnedsättning själva har möjlighet bestämma och ha inflytande över de insatser som utformas. I detta sammanhang framförs att personer med funktionsnedsättning som har företrädare av olika slag, t.ex. gode män, riskerar få mindre självbestämmande om företräderskapet inte fungerar tillfredsställande. Satsningar på valfrihetslösningar inom socialtjänsten understryker vikten av ett ändamålsenligt företräderskap. Enligt Socialstyrelsen är detta en förutsättning för att valfriheten inte ska utgöra ett hinder för personer som behöver företrädare. Frågan om att inom ramen för ett valfrihetssystem införa fri etablering för insatser till personer med funktionsnedsättning bör därför utredas mot bakgrund av hur det fria valet påverkar personer med nedsatt autonomi (se vidare förslag 2.13 i *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*).

En nationell vårdvalsmodell för enhetligare regler

I det betänkande (SOU 2008:37) som låg till grund för den proposition som regeringen lämnat om fri etablering inom primärvården genom ett valfrihetssystem, resonerade utredaren kring huruvida vårdvalssystemet skulle vara regionalt eller nationellt. Av betänkandet framgår att en nationellt reglerad vårdvalsmodell har flera fördelar, såsom att ge bättre förutsättningar för en mer enhetlig primärvård med större likhet över landet. Det har dessutom varit vanligt med byten mellan olika modeller, exempelvis vid majoritetsskiftet i landstingen, vilket skapat bristande kontinuitet och osäkerhet hos patienter och personal om vilka villkor som gäller. Ett nationellt system skulle bidra till att minska dessa problem.

Det finns dock en risk för att utrymmet för det kommunala självbestämmandet minskar och att det blir svårare att förändra och utveckla verksamheten i ett nationellt system. Utredaren stannade därför vid att föreslå att fri etablering inom primärvården ska införas genom en regional vårdvalsmodell som i huvudsak utformas av landstingen. Dock framförs att det kan finnas anledning att återkomma till frågan om en mer enhetlig nationell reglering, efter att de regionala vårdvalssystemen varit i kraft en tid och erfarenheterna av dessa utvärderats.

Konkurrensverkets erfarenhet är att utformningen av förfrågningsunderlag vid konkurrensutsättning inom vård- och omsorgssektorn varierar i stor utsträckning mellan olika kommuner och landsting. Berörda tjänster beskrivs ofta på olika sätt och olika krav ställs på utförare och tjänsteinnehåll. Särskilt för små och medelstora företag kan detta utgöra ett hinder för expansion och tillväxt, eftersom det är kostnadskrävande att anpassa sig till olika lokala eller regionala system och regelverk. Konkurrensverket instämmer därför i utredarens bedömning att förutsättningarna för ett mer enhetligt nationellt system bör övervägas efter att erfarenheter vunnits av olika valfrihetssystem på regional nivå.

5.10 Apoteksmarknaden

Den svenska apoteksmarknaden kan beskrivas som marknaden för försäljning av läkemedel till konsument. Apoteksmarknaden omfattas för närvarande av ett lagstadgat monopol där det statliga bolaget Apoteket AB har en ensamrätt att sälja receptbelagda och de flesta receptfria läkemedel till konsument. Marknaden står nu emellertid inför radikala förändringar då apoteksmonopolet förväntas avvecklas den 1 juli 2009.

5.10.1 Apoteksmonopolet

Regeringen överlämnade i slutet på februari 2009 propositionen *Omreglering av apoteksmarknaden* (prop. 2008/09:145) till riksdagen för behandling. Om riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag kommer Apoteket AB:s monopol att avvecklas 1 juli 2009. Vidare förväntas det från 1 november 2009 bli tillåtet för handeln att sälja vissa av de receptfria läkemedel som för närvarande enbart får säljas på apotek. Denna del av apoteksomregleringen behandlas i en särskild proposition som förväntas överlämnas till riksdagen i april 2009.

Syftet med en omreglering av apoteksmarknaden har av regeringen förklarats vara att ge konsumenterna ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och tjänsteutbud samt åstadkomma låga läkemedelskostnader. Regeringens förslag i nämnda proposition innebär i sammanfattning att:

- Apoteksmonopolet avvecklas, vilket innebär att alla aktörer som efter tillståndsprövning uppfyller de krav som kommer att ställas på apoteksverksamhet får bedriva sådan verksamhet. Läkemedelstillverkare och förskrivare av läkemedel ska inte beviljas tillstånd.
- Exempel på krav som kommer att ställas på apoteksaktörer är att de ska kunna tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel, ha farmaceutiskt utbildad personal under öppethållandet, ha ändamålsenliga lokaler, utöva egenkontroll samt tillhandahålla individuell och producentoberoende information och rådgivning.
- Det kommer vara tillåtet för apoteksaktörer att ha integrerad parti- och detaljhandelsverksamhet.

- Apoteket AB omstruktureras genom att ca hälften av bolagets 900 apotek kommer att avyttras. Vidare kommer upp till 200 av de apotek som kvarstår inom Apoteket AB att överföras till ett nyinrättat bolag som ska kunna ha enskilda entreprenörer som delägare.
- Apotekets utförsäljningspris (AUP) och Apotekets inköpspris (AIP) på förskrivna läkemedel kommer att vara fortsatt reglerade genom myndighetsbeslut. Den närmare konstruktionen och tillämpningen i prisreglering kommer dock att förändras i vissa avseenden. AUP ska som regel vara enhetlig över hela landet. Prissättningen på receptfria läkemedel kommer att vara fri.
- Läkemedelsförmånssystemet och högkostnadsskyddet blir kvar med dagens konstruktion.
- Ett särskilt bolag, Apotekens Service AB, tar över ansvaret för de databaser och register som finns inom Apoteket AB och som är nödvändiga för att kunna bedriva apoteksverksamhet.

Vilka som blir de framtida aktörerna på den svenska apoteksmarknaden vid sidan av Apoteket AB, återstår att se. Ett flertal aktörer har emellertid offentligt uttryckt ett intresse av att etablera sig på marknaden, såväl stora internationella apotekskedjor, internationella läkemedelsgrossister, egenvårdskedjor som enskilda entreprenörer.

Apoteksmonopolets omfattning

Detaljhandel med läkemedel till konsument – apoteksverksamhet – får i Sverige enligt lag (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. endast bedrivas av den svenska staten eller av en juridisk person i vilken staten äger ett bestämmande inflytande. Detta uppdrag har getts åt det av svenska staten helägda bolaget Apoteket AB vilket innebär att bolaget har ett lagstadgat monopol på att bedriva apoteksverksamhet.

Apoteket AB:s monopol omfattar samtliga receptbelagda och de flesta receptfria läkemedel. Detaljhandel med godkända naturläkemedel och läkemedel som är godkända som vissa utvärtes läkemedel, får emellertid bedrivas även av annan. Sedan mars 2008 omfattas inte heller receptfria nikotinläkemedel av Apoteket AB:s monopol. Dessa produkter säljer Apoteket AB således i konkurrens med andra detaljhandelsaktörer.

Vidare öppnades i september 2008 läkemedelsförsörjningen till sjukvården, och därigenom driften av de s.k. sjukhusapoteken, för konkurrens. Tidigare föreskrev lagstiftningen att sjukhusapoteken endast fick drivas av sjukvårdsinrättningars huvudmän eller, efter överenskommelse med huvudmannen, av Apoteket AB. Apoteket AB säljer även andra produkter och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Apoteksmarknadens funktionssätt

Apoteksmarknadens funktionssätt i Sverige, liksom apoteksmarknaderna i de flesta europeiska länder, skiljer sig på flera väsentliga punkter från vad som gäller på ”normala” marknader. När det gäller receptbelagda läkemedel är det förskrivaren/läkaren och inte konsumenten som avgör vilket läkemedel som konsumenten behöver. Vidare är läkemedel som förskrivs subventionerade genom den så kallade läkemedelsförmånen. Med läkemedelsförmån avses ett skydd mot höga kostnader, ett högkostnadsskydd, vid inköp av förmånsberättigade läkemedel och vissa andra varor. Högkostnadsskyddet innebär att kostnaderna för läkemedlen i stor utsträckning betalas av samhället och inte, vilket är fallet på normala marknader, av den enskilde konsumenten. Det innebär också att konsumenten i hög grad är prisokänslig. Dessa särskilda förhållanden på apoteksmarknaden beskrivs på ett träffande sätt genom följande citat:

“Who consumes, neither chooses nor pays; who pays, neither consumes nor chooses; who chooses, neither pays nor consumes.”

E. de Laat, F. Windmeijer, & R. Douven (2002)

Priset på förmånsbaserade läkemedel är i stor utsträckning reglerat genom myndighetsbeslut. De främsta skälen till detta är att dessa läkemedel subventioneras av samhället och att konsumenterna är prisokänsliga. Det är Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) som beslutar om vilka läkemedel som är förmånsberättigade samt fastställer priserna för dessa. TLV fastställer såväl det pris som konsumenten ska betala till Apoteket AB för läkemedlet, AUP, som det pris Apoteket AB ska betala till läkemedelstillverkaren för läkemedlet, AIP. AUP varierar mellan olika läkemedel men varje enskilt läkemedels pris måste vara detsamma på landets samtliga apotek.

Apoteket AB:s prissättning på receptfria läkemedel är fri, men bolaget måste ha samma pris för de enskilda läkemedlen över hela landet.

Vid sidan av prissättningen på förmånsbaserade läkemedel är Apoteket AB:s verksamhet genom lagstiftning och ett särskilt verksamhetsavtal mellan staten och bolaget, strikt reglerad även i många andra avseenden. Också detta sätter en tydlig prägel på apoteksmarknadens funktionssätt i jämförelse med andra marknader. I verksamhetsavtalet ställs exempelvis krav på att Apoteket AB över hela landet ska leverera alla produkter som ingår i läkemedelsförmånerna, ha den lager- och leveransberedskap som krävs för att tillgodose allmänhetens krav samt tillhandahålla kundanspassad och producentoberoende information om läkemedel.

Vidare har Apoteket AB åtagit sig att, vid sidan av att utföra uppgifter med direkt koppling till kärnverksamheten detaljhandel med läkemedel, också bedriva ett antal ”myndighetsliknande” uppgifter. Exempel på detta är att driva Giftinformationscentralen samt tillhandahålla grundläggande information, uppgifter och statistik till sjukvårdshuvudmännen och berörda myndigheter. Dessa verksamheter ska finansieras med den så kallade handelsmarginalen som utgör mellanskillnaden mellan AUP och AIP.

Apoteksmarknadens storlek

Hur stor själva apoteksmarknaden är beror på hur man väljer att närmare definiera den. Marknadens storlek kan inte utan vidare hävdas vara densamma som Apoteket AB:s totala omsättning då bolaget, vid sidan av de produkter som omfattas av monopolet, också säljer produkter och tjänster på konkurrensutsatta marknader.

När det gäller Apoteket AB:s försäljning av läkemedel delar bolaget in försäljningen på olika kundtyper. Dessa kundtyper är öppenvård recept (vanliga receptkunder på apotek), öppenvård rekvisition (beställningar till öppenvårdsmottagningar), egenvård (konsumenter som köper receptfria läkemedel) samt slutenvården (läkemedel till sjukhus). Försäljning till de tre förstnämnda kundkategorierna omfattas av apoteksmonopolet medan det sistnämnda sedan 1 september 2008 inte gör det.

Apoteket AB:s totala nettoomsättning som inkluderande både monopol- och de konkurrensutsatta verksamheterna uppgick år 2008 till ca 41,7 miljarder kronor räknat i AUP och exklusive moms. Av denna summa utgjordes samma år runt 27,3 miljarder kronor av förskriften försäljning till öppenvården och ca 3,5 miljarder kronor av försäljning av receptfria egenvårdsläkemedel. Om den svenska apoteksmarknaden definieras som de produkter som omfattas av Apoteket AB:s monopol, dvs. försäljning av recept-

belagda och de flesta receptfria läkemedel, var marknaden storlek år 2008 således runt 30,8 miljarder kronor.

Apoteket AB har ca 880 traditionella apotek och 37 Apoteket Shop. Apoteket Shop är butiker särskilt inriktade på egenvård och hälsa med försäljning av bl.a. receptfria läkemedel och hälso- och skönhetsprodukter men inte receptbelagda läkemedel. Apoteket AB:s apotek har under ett år runt 100 miljoner kundbesök där man genomför drygt 65 miljoner receptexpeditioner. Vid sidan av de traditionella apoteken och Apoteket Shop finns det knappt 890 ombud för Apoteket AB i glesbygden, de så kallade apoteksombuden. Med apoteksombud avses en butik (t.ex. dagligvarubutik) som anlitas av ett apotek för utlämnande av läkemedel till konsument.

Apoteket AB:s rörelseresultat år 2008 var 950 miljoner kronor medan resultatet för 2007 uppgick till 588 miljoner kronor. Bolaget har ca 11 000 anställda.

5.10.2 Angränsande verksamheter som inte omfattas av apoteksmonopolet

Apoteket AB:s verksamhet på konkurrensutsatta marknader

Vid sidan av kärnverksamheten apoteksverksamhet bedriver Apoteket AB även angränsande verksamheter i konkurrens med andra aktörer. Dessa verksamheter ska ha anknytning till bolagets kärnverksamhet och fullt ut finansiera sina egna kostnader, inklusive kostnader för huvudkontor, administration etc. Intäkter från Apoteket AB:s monopolverksamhet får inte användas för att finansiera de konkurrensutsatta verksamheterna. År 2008 omsatte bolagets konkurrensutsatta verksamhet sammanlagt knappt 11 miljarder kronor. I det följande beskrivs kortfattat Apoteket AB:s verksamhet på marknader som angränsar till apoteksmarknaden.

Den 1 september 2008 öppnades läkemedelsförsörjningen till sjukvården, och därigenom driften av de så kallade sjukhusapoteken, för konkurrens. Vid sjukhusapoteken sker ingen service direkt gentemot allmänheten utan dessa ska enbart anskaffa, lagerhålla och distribuera läkemedel till sjukhusens olika avdelningar. Sjukhusapoteken ska således inte förväxlas med de traditionella apotek för allmänheten som ofta finns lokaliserade vid sjukhus. Tidigare föreskrev lagstiftningen att sjukhusapoteken endast fick

drivas av sjukvårdsinrättningars huvudmän eller, efter överenskommelse med huvudmannen, av Apoteket AB. Efter reformen har förutsättningarna för konkurrens på detta område ökat till följd av att huvudmännen nu, efter upphandling, kan låta andra aktörer än Apoteket AB hantera läkemedelsförsörjningen till och inom sjukhus. I mars 2009 drev emellertid Apoteket AB fortfarande landets samtliga 76 sjukhusapotek vilket innebär att det för närvarande råder ett faktiskt monopol på denna marknad.

Läkemedelsnära tjänster till sjukvården är en växande marknad som kan beskrivas som försäljning av farmaceutiska kunskapstjänster till verksamheter med fokus på hälsovård, sjukvård och omsorg. Huvudsakliga köpare av dessa tjänster är landsting, kommuner och privata företag verksamma inom dessa områden. Även denna marknad domineras stort, om än inte fullständigt, av Apoteket AB. Apoteket AB:s läkemedelsförsörjning till sjukvården omsatte tillsammans med försäljningen av läkemedelsnära tjänster år 2008 knappt 7,4 miljarder kronor.

Försäljning av godkända naturläkemedel, läkemedel som är godkända som vissa utvärtes läkemedel samt sedan 1 mars 2008 receptfria nikotinläkemedel, omfattas inte av apoteksmonopolet utan får säljas fritt i handeln. Apoteket AB:s försäljning av dessa produkter samt försäljningen av övriga hälsoprodukter (hygienartiklar, tandvårdsprodukter, kosttillskott m.m.) omsatte år 2008 drygt 3 miljarder SEK.

Partihandelsverksamhet – en vertikalt angränsande marknad

Till skillnad från apoteksmarknaden och detaljhandel med läkemedel till konsument, är själva distributionen av läkemedel till apotek konkurrensutsatt. Distribution av läkemedel till apotek brukar benämnas partihandel med läkemedel. Konkret innebär denna verksamhet att ta emot stora läkemedelsleveranser från läkemedelstillverkarna, lagerhålla och ompaketera leveranser efter enskilda apoteks behov för att sedan leverera läkemedlen ut till apoteken. Apoteket AB är inte verksam på denna marknad.

Partihandel med läkemedel får enligt lag endast bedrivas av den som fått Läkemedelsverkets tillstånd. På partihandelsområdet råder därutöver i princip fri etableringsrätt och låga formella etableringshinder. Genom förekomsten av s.k. enkanaldistribution föreligger emellertid i praktiken höga hinder för nyetablering på marknaden. I princip all partihandel i form av distribution av läkemedel från läkemedelstillverkare till Apoteket AB:s

apotek och sjukhusapoteken sker via de två partihandelsföretagen Tamro AB och Kronans Droghandel AB.

Enkanaldistributionen innebär att partihandelsföretagen tecknar exklusivtetsavtal med läkemedelstillverkarna för leverans av läkemedel m.m. till apoteken, där partihandlarna erhåller ensamrätt att distribuera den produkt som omfattas av exklusivtetsavtalet. Konkurrensverket har tidigare funnit att dessa avtal i sig varit konkurrensbegränsande men att de uppfyllde kraven för att erhålla undantag. De av Konkurrensverket medgivna undantagen ska ses mot bakgrund av Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med läkemedel. Enkanaldistributionen har ansetts utgöra en motvikt mot Apoteket AB:s monopolställning vilket försvårat för bolaget att styra partihandelsmarknaden.

Till följd av att Apoteket AB endast bedriver detaljhandel med läkemedel men inte partihandel, är parti- och detaljhandeln till skillnad från hur det ser ut i vissa andra länder inte är vertikalt integrerade med varandra i Sverige.

Källor

- A-focus, (2008), *Hur kommuners ageranden påverkar förutsättningarna för infrastrukturkonkurrens inom området elektronisk kommunikation*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Akman, P., (2008), *Exploitative Abuse in Article 82EC: Back to Basics?*, CCP Working Paper 09-1
- Alexandersson, G. & Hultén S., (2008), *Marknadsanalys av förutsättningarna för en fortsatt avreglering av järnvägens persontrafik*, rapport till Järnvägsutredningen 2, bilaga 5 i SOU 2008:92
- Andersson, P., (2004), *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie
- Armstrong, M., (2002), *The theory of access pricing and interconnection*, i Cave, M., Majumdar, S. & Vogelsang, I., *Handbook of telecommunications economics*, Volume 1,
- Banverket, (2007), *Järnvägssektorns utveckling*, Banverkets sektorsrapport 2007
- Boverket, (2005a), *Markpolitik och kommunala markpriser – En undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsändamål*
- Boverket, (2005b), *Ny prisstruktur för byggmaterial i Sverige. Samlade erfarenheter av tre genomförda projekt*
- Boverket, (2003), *Är svenska byggmaterialpriser konkurrenskraftiga?*
- Charpentier, C., (2004), *Kundvalets effekter och funktionssätt*, SSE/EFT Working Paper Series in Business Administration No. 2004:1
- Copenhagen Economics, (2009a), *Hinder för effektiv konkurrens*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Copenhagen Economics, (2009b), *Konkurrensen på dagligvarumarknaden*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie
- Damsgaard, N, (2007), *Mer överföringskapacitet – ger det högre elpriser?* Ekonomisk debatt nr 2 2007
- Dir. 2008:128, *Översyn av postlagen m.m.*, Näringsdepartementet

- E. de Laat, F. Windmeijer, & R. Douven, (2002), *How does pharmaceutical marketing influence prescribing behavior*, CPB Netheland's Bureau for Economic Policy Analysis
- Energimarknadsinspektionen, (2008a), *Energimarknad 2007*, Årsrapport
- Energimarknadsinspektionen, (2008b), *Utvecklingen på elmarknaden vintern 2007/2008*
- Energimarknadsinspektionen, (2008c), *Utvecklingen på elmarknaden sommaren 2008*, EI R2008:12
- Energimyndigheten, (2008), *Energiläget 2008*, ER2008:15
- Erhvervs- og Byggestyrelsen, (2004), *Byggematerialer – en analyse af prisdannelse, rabatstruktur og logistik*
- Erhvervs- og Byggestyrelsen, (2003), *Øget gennemsigthed på priser i byggeriet*, pressemeddelelse från 18. juni 2003
- Ernst & Young, (2009), *TV-marknaden i Sverige*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Finansinspektionen, (2008), *Konsumentskydd på finansmarknaden*, 2008:13
- Flash Eurobarometer, (2009), *Consumers´ view on switching service providers*, rapport på uppdrag av Europeiska kommissionen
- Försäkringsförbundet, (2007), *Svensk försäkring i siffror 2007*
- Gesec AB, Ljunggren, G., (2009), *”Utan konkurrens får det dåliga vara kvar”*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Handelns utredningsinstitut, (2007), *Inte mums med moms - en analys av kommunkontosystemets snedvridningseffekter på tandvårdsmarknaden*, rapport på uppdrag av Privattandläkarna
- Järnvägsstyrelsen, (2008), *Branschanalys av järnvägsföretag 2006-2007*, 2008:3
- Konkurrensverket, (2009), *Konkurrens och infrastruktur*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:3
- Konkurrensverket, (2007a), *Konkurrensen i Sverige 2007*. Konkurrensverkets rapportserie 2007:4
- Konkurrensverket, (2007b), *Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg - förslag för konkurrens och ökat företagande*, Konkurrensverkets rapportserie 2007:3

- Konkurrensverket, (2006a), *Konkurrensen i Sverige 2006*, Konkurrensverkets rapportserie 2006:4
- Konkurrensverket, (2006b), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*, Konkurrensverkets rapportserie 2006:2
- Konkurrensverket, (2006c), *Tillträdesvillkor för betalssystem – skillnader för små och stora banker*, Konkurrensverkets rapportserie 2006:1
- Konkurrensverket, (2004a), *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:3
- Konkurrensverket, (2004b), *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:2.
- Konkurrensverket, (2002), *De svenska priserna kan pressas!*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:5
- Konkurrensverket, (2001), *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:5
- Konkurrensverket, (1996), *Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens*, gemensam rapport från Konkurrensverket, Kommerskollegium och Nutek, Konkurrensverkets rapportserie 1996:5
- Konsumentverket, (2009), *Kundrörlighet – ett exempel på hinder för konsumenter inom några viktiga marknader*, 2009:5
- KPMG, (2009), *Konkurrensutsättning inom hemtjänsten och primärvården*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Kwoka Jr, John E. (1998), *Herfindahl Concentration with an Import Fringe and with Supply Constraints*, Review of Industrial Organization 13, 401-407
- Livsmedelsekonomiska institutet, (2008), *Livsmedelsindustrin under en omvälvande tid – tiden före och efter EU-medlemskapet*, Rapport 2008:1
- Mankila, M. & Gamble, A., (2009) *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna: En uppföljning åtta år senare*, utkast till rapport 2009-03-02, på uppdrag av Konsumentverket och samfinansierat med Konkurrensverket
- Market Magasin, (2008), nr 2 – *Faktnumret om svensk detaljhandel*
- Mediavision, (2009), *Mobilt genombrott och förändrade medievanor – Internet och Bredband 2009*
- NERA, (2004), *Empirical indicators for market investigation, Part 1 and 2*, Reports prepared for Office of Fair Trading

- Nordel, (2008), *Annual Statistics 2007*
- Nordic Competition Authorities, (2006), *Competition in Nordic Retail Banking*, No. 1/2006
- Nutek, (2007), *Företagens framväxt i vård- och omsorgssektorn. Kartläggning av företag och företagande inom vård och omsorg*, B 2007:2
- OECD, (2008a), *Broadband Growth and Policies in OECD Countries*
- OECD, (2008b), *OECD Economic Surveys – Sweden*, Volume 2008/20
- OECD, (2006), *Barriers to entry 2005*, DAF/COMP(2005)42
- OECD, (2005), *Product Market Competition in OECD Countries: A Synthesis*, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis
- OECD, (2003), *The Regulation of Access Services (with focus on telecommunications)*
- OECD, (2002), *Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence*, Economics Department Working Papers No. 317
- Paulsson, G., (2008), *Vårdval Halland - Utvärderingsrapport 2007*, Ekonomihögskolan, Lunds universitet
- Post- och telestyrelsen, (2009a), *Bredbandskartläggning 2008*, PTS-ER-2009:8
- Post- och telestyrelsen, (2009b), *Bred och långsiktig strategi för området elektronisk kommunikation*, PTS-ER-2009:2
- Post- och telestyrelsen, (2008), *Service och konkurrens 2008 Konkurrensverkets förslag*
- Post- och telestyrelsen, (2007), *Förslag till bredbandsstrategi för Sverige*, PTS-ER-2007:7
- Prop. 2008/09:176, *Konkurrens på spåret*
- Prop. 2008/09:145, *Omreglering av apoteksmarknaden*
- Prop. 2008/09:144, *Enklare och bättre täktbestämmelser*
- Prop. 2008/09:141, *Förhandsprövning av nättariffer*
- Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*
- Riksrevisionen, (2008), *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg*, RiR 2008:21

- Semeru, (2009), *Konkurrensen på den svenska postmarknaden*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Socialstyrelsen, (2009), *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapporter 2008*
- Socialstyrelsen, (2008a), *Jämförelsetal för socialtjänsten år 2007*
- Socialstyrelsen, (2008b), *Hälso- och sjukvård. Lägesrapporter 2007*
- Socialstyrelsen, (2008c), *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapporter 2007*
- Socialstyrelsen, (2008d), *Äldre - vård och omsorg år 2007. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen, Socialtjänst 2008:7*
- Socialstyrelsen, (2008e), *Personer med funktionsnedsättning år 2007. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen, Socialtjänst 2008:8*
- Socialstyrelsen, (2008f), *Stimulansbidrag LOV delrapport december 2008*
- Socialstyrelsen, (2008g), *Insatser för stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapporter 2007*
- Socialstyrelsen, (2004), *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen. Utvecklingsläget 2003*
- SOU 2008:127, *Patientens rätt - Några förslag för att stärka patientens ställning*, delbetänkande av Utredningen om patientens rätt
- SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*, betänkande av Järnvägsutredningen 2
- SOU 2008:68, *Bygg helt enkelt*, betänkande av Byggprocessutredningen
- SOU 2007:73, *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*, delbetänkande av LSS-kommittén
- SOU 2007:37, *Vård med omsorg - möjligheter och hinder*, betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, slutbetänkande av Ansvarskommittén
- SOU 2005:100, *På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans - ändamålsenlig användning av assistansersättning*, betänkande av Assistanskommittén

- SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*, huvudbetänkande från Järnvägsutredningen
- SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*, betänkande av Byggekommisionen
- SOU 2001:50, *Kontroll i kommunkontosystemet*, betänkande av Utredningen om kontroll i kommunkontosystemet
- SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*, betänkande av Byggekostnadsdelegationen
- SOU 1999:133, *Kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen*, betänkande av Utredningen om utvärdering av kommunkontosystemet
- Statistiska centralbyrån, (2009), *Undersökning om konkurrenshinder*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Statistiska centralbyrån, (2008), *Offentlig ekonomi 2008*
- Statskontoret, (2007), *Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukarna för att välja?*, rapport 2007:19
- Statskontoret, (2006), *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*, rapport 2006:2
- Stockholms Stad, (2007), *Hemtjänsten i Stockholm - en enkät till brukarna hösten 2006*, Utrednings- och statistikkontoret
- Svenska Bankföreningen, (2008a), *Banker i Sverige, Faktablad om svensk bankmarknad*
- Svenska Bankföreningen, (2008b), *Bank- och finansstatistik 2007*
- Svenska Bankföreningen, (2008c), *Allmänhetens syn på bankerna*
- Svenska Bankföreningen (2001), *Kreditmarknadsstatistik 2000*
- Svenskt Näringsliv, (2007), *Får kommunernas invånare veta vad de vill veta 2006?*
- Svensson, M., & Edebalk, P. G., (2006), *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:6
- Sveriges Bygginstrumenter, (2009), *Byggekongjunkturen Nr 1*
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2008a), *Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2007. Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner*

Sveriges Kommuner och Landsting, (2008b), *Privata läkare och sjukgymnaster i öppen vård med ersättning enligt nationell taxa 2007*

Världsbanken, (2009), *Doing Business 2009. Comparing Regulation in 181 Economies*, A copublication of the World Bank, the International Finance Corporation & Palgrave Macmillan

Förteckning över förslagslämnare

Följande har lämnat förslag till konkurrensfrämjande åtgärder:

Arbetsförmedlingen	Göteborgs universitet
Arbetsmiljöverket	H Matsons Gravyr
AstraZeneca	Handikappombudsmannen
Banverket	Handisam
Bisnode	Hyresgästföreningen, Riksförbundet
Statens bostadskreditnämnd	Industrigruppen Återvunnen Energi
Bokföringsnämnden	Ingenjörsvetenskapsakademien
Boverket	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Centrum för bank och finans	International Consulting Agency Sweden
Centrala studiestödsnämnden	Inverdia
Domstolsverket	JBL Mekan
Dykentreprenörerna	Jordbruksverket
Ekobrottsmyndigheten	Järnvägsstyrelsen
Ekonomistyrningsverket	Karolinska institutet
Energimarknadsinspektionen	Kemikalieinspektionen
Energimyndigheten	Kommerskollegium
Fastighetsmäklarnämnden	Kommunala Alkoholhandläggares Förening
Fastighetsägarna Sverige	Konsumenternas Elrådgivningsbyrå
Fideikommissnämnden	Konsumentverket
Firma Kristina Färm	Krisberedskapsmyndigheten
Fondbolagens Förening	Kronofogdemyndigheten
Försvarets radioanstalt	Kustbevakningen
Företagarna	Kylentreprenörernas Förening
Företagarna Dalarna	Landcon
Försvarsdepartementet	Landsorganisationen i Sverige
Försäkringskassan	Linköpings universitet
Gjuterikompetens i Huskvarna	Luffartsstyrelsen
Golvbranschens Riksorganisation	Läkemedelshandlarna
Grafiska Företagens Förbund	
Green Light	

Läkemedelsverket	Regionservice
Länsstyrelsen i Blekinge län	Rhetikfabriken
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Riksdagsförvaltningen
Länsstyrelsen i Gotlands län	Riksrevisionen
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Rikstrafiken
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Rymdstyrelsen
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Rättsmedicinalverket
Länsstyrelsen i Kronobergs län	Samres
Länsstyrelsen i Skåne län	Scratch Nails
Länsstyrelsen i Stockholms län	Sveriges Energiföreningars Riksorganisation
Länsstyrelsen i Uppsala län	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Statens institut för kommunikationsanalys
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Statens järnvägar
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Skatteverket
Länsstyrelsen i Örebro län	Skog och Landskap
Magic Lapland	Skogsstyrelsen
Migrationsverket	Skolverket
MKB Fastighet	SLC Racing
Nationellt centrum för flexibelt lärande	Socialstyrelsen
Naturhistoriska riksmuseet	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Naturvårdsverket	Statens folkhälsoinstitut
Nutek	Statens väg- och transportforskningsinstitut
Oberoende Elhandlare	Statistiska centralbyrån
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	Stjärnström & Stjärnström
Optimera Upphandlingskonsult	Stockholms Handelskammare
Pelton	Styrelsen för ackreditering & teknisk kontroll
P-G:s redovisningskonsult	Svensk Energi
Post- och telestyrelsen	Svensk Fjärrvärme
Premiepensionsmyndigheten	Svensk Handel
Profun	Svenska Bankföreningen
Protegia	
Radio- och TV-verket	

Förteckning över förslagslämnare

Svenska Bussbranschens Riksförbund	SWT Swedtrac Produktion
Svenska ESF-rådet	Södertörns högskola
Svenska institutet för europapolitiska studier	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
Svenska Kraftnät	Tidningsutgivarna
Svenska Resebyråföreningen	Umeå universitet
Svenskt biografiskt lexikon	Uniformskonsulten
Svenskt Näringsliv	Uppsala universitet
Sveriges Bilskrotares Riksförbund	Villaägarnas Riksförbund
Sveriges geologiska undersökning	Visit Österled Turistbyrå
Sveriges Konsumenter	Statens väg- och transportforskningsinstitut
Sveriges lantbruksuniversitet	Vägverket
Sveriges Måleriföretagares Samorganisation	Västerbottens Handelskammare
Sveriges Åkeriföretag	Åklagarmyndigheten
	Återvinningsindustrierna

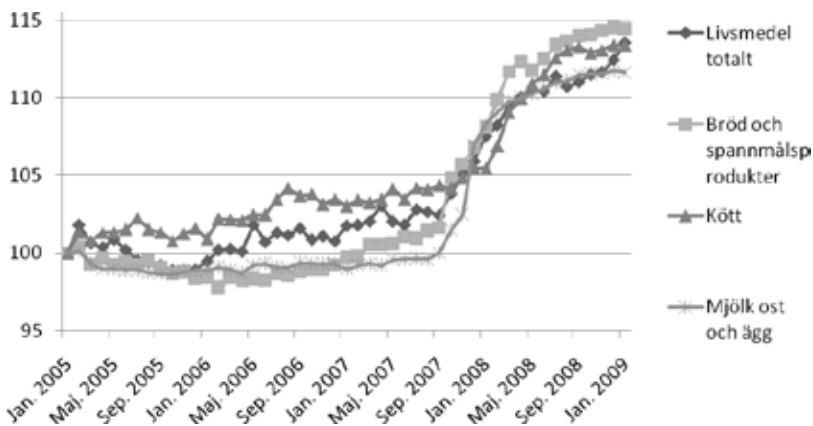
Konkurrensverket tackar dessa såväl som de privatpersoner som lämnat förslag till åtgärder för bättre konkurrens.

Bilaga

Utvecklingen av relativpriserna i livsmedelssektorn 2005 - 2008

Under våren 2008 började den tilltagande inflationstakten ge tydlig effekt i de svenska konsumenternas plånböcker. Som en av förklaringarna till den ökande inflationstakten utmålades livsmedelspriserna. I genomsnitt beräknas de svenska livsmedelspriserna till konsument ha gått upp med 7,9 procent mellan juli 2007 och juli 2008. I bilaga figur 1 illustreras det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP) för livsmedel, samt för undergrupperna i HIKP bröd och spannmålsprodukter, kött samt mjölk, ost och ägg.

Bilaga Figur 1 HKPI för de utvalda livsmedelsgrupperna, jan 2005=100



Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Ökningen av konsumentpriserna för livsmedel berodde bl.a. på prisökningar för lantbrukarnas insatsvaror. En av de faktorer som kan antas ha bidragit till kostnadsökningen för lantbruket var förändrade omständigheter på den globala marknaden för spannmål under det andra halvåret 2007. En kombination av minskat utbud och ökad efterfrågan medförde att världsmarknadspriset för många typer av spannmål steg kraftigt. Eftersom spannmål är en insatsvara i många typer av jordbruk bidrog detta till en generell uppgång av lantbrukens kostnader.

I denna bilaga studeras om kostnadsförändringar i tidigare led i produktionskedjan för livsmedel har resulterat i ökade priser för de svenska slutkonsumenterna eller om kostnadsförändringar absorberas i de olika leden mellan konsumenterna och producenterna. Prisutvecklingen undersöks för gruppen livsmedel samt för bröd och spannmålsprodukter, kött samt mjölk, ost och ägg vilka är undergrupper i livsmedel. Samtliga dessa produktgrupper följs ”från jord till bord”, dvs. genom hela produktionskedjan. Det innebär att kostnadsutvecklingen studeras för producentledet (lantbrukarledet), livsmedelsindustrin samt dagligvaruhandeln, dvs. samma led som definierades i det beskrivande avsnittet om livsmedelssektorn (avsnitt 5.1). Förutom Sverige ingår i undersökningen även Finland, Danmark, Tyskland, Nederländerna samt EU15.

Prisindex, prisindexkvoter och metodologi

De prisindex som används kommer från Eurostat, vilka tillhandahåller index för prisutvecklingen hos de olika länderna i EU. Vad gäller livsmedel finns fyra prisindex tillgängliga som beskriver prisutvecklingen i de olika stegen i produktionskedjan. Produktionsmedelsindex (PMI) beskriver priserna för de insatsvaror som bönderna använder. Avräkningsindex (AI) speglar de priser som bönderna får när de säljer sina produkter. AI är således det som livsmedelsindustrin betalar för insatsvarorna i sin produktion. Livsmedelsindustrin förädlar de råvaror de köpt från bönderna och säljer sedan vidare livsmedelsvaror till grossisterna. De priser livsmedelsindustrin tar ut när de säljer varorna till grossist- eller detaljistledet beskrivs av Producentprisindex (PPI). Ett integrerat grossist- och detaljistled säljer slutligen varorna till konsumenterna och det pris som konsumenterna betalar återspeglas i det harmoniserade konsumentprisindexet (HKPI).

Om använda prisindex

Kommentarerna angående prisindexen baseras på Eurostats beskrivning av indexen i *European Price Statistics, An overview* (2008).

- Produktionsmedelsprisindex (PMI)

Produktionsmedelsindex avser att mäta prisutvecklingen på de insatsfaktorer som används i jordbruket. PMI innefattar 41 insatsfaktorer vars vikt i PMI beror på lantbrukens utgifter insatsfaktorn. De enskilda insatsfaktorernas vikt i PMI kan variera mellan olika länder.

Då olika typer av jordbruk använder olika insatsfaktorer har Statens Jordbruksverk konstruerat två scenarier; ett där jordbruket endast ägnar sig åt djurhållning och ett där endast grödor odlas och säljs. För de två scenarierna har sedan två olika PMI beräknats.⁴⁹

- Avräkningsprisindex (AI)

Avräkningsprisindex (Output price indices) anger priset på de varor jordbrukare säljer för vidare bearbetning eller slutlig konsumtion. I AI ingår 80 produkter. Priserna observeras på kvartals- och årsbasis. Priserna inkluderar inte avdragsgill moms.

- Producentprisindex (PPI)

Producentprisindex avser att visa prisutvecklingen för de livsmedel som livsmedelsindustrin tillverkar och som avser jordbruksprodukter. Priserna mäts utifrån säljarens perspektiv och ses därmed som intäkter för säljaren. Moms och punktskatter ingår inte i PPI eftersom de inte representerar en intäkt för livsmedelsindustrin (eller producenten).

- Harmoniserade konsumentprisindex (HKPI)

Harmoniserade konsumentprisindex är ett konsumentprisindex som behandlar utgifter för slutlig konsumtion för alla typer av hushåll. Data samlas in i enlighet med konsumtionsmönster representativa för varje enskilt land varför sammansättningen av varor varierar från land till land. Priserna som mäts är de priser som konsumenterna verkligen betalar och inkluderar såväl moms och punktskatter som rabatter och reapriser.

Det finns två skillnader mellan PPI och HKPI. Eftersom PPI enbart mäter priserna inom den inhemska livsmedelsindustrin tas ingen hänsyn till importprisernas utveckling. Detta tar däremot HKPI hänsyn till. Dessutom ingår inte moms och andra punktskatter i PPI eftersom de inte representerar

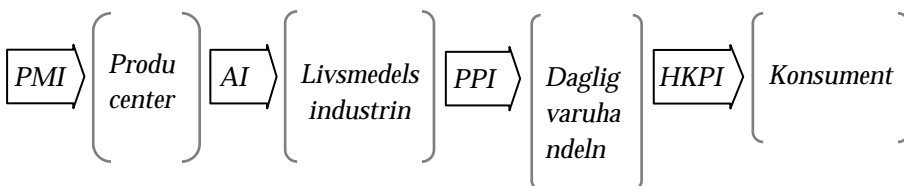
⁴⁹ Scenarierna konstrueras på följande sätt: Insatsvarorna delas i tre grupper; en som bara används i djurhållning, en som bara används i odling och en som används i båda. Dessa grupper har en av Jordbruksverket given vikt. Varukorgen med insatsvaror för scenariot som ska spegla ett jordbruk som ägnar sig åt odling men inte djurhållning definieras då genom att, från den totala mängden insatsvaror i jordbruk, dra bort de som används endast i djurhållning. En konstant andel av insatsvarorna antas gå till sådant som är gemensamt för alla typer av jordbruk (byggnader, maskiner etc.) och ökar därför vikterna för insatsvaror som endast används i odling proportionerligt så att vikterna summerar till ett. Copenhagen Economics har bistått Konkurrensverket i dessa beräkningar.

en intäkt för producenten. Moms och punktskatt inkluderas däremot i HKPI.

De använda prisindexkvoterna

De olika indexen och dess plats i produktionskedjan för livsmedel framgår av bilaga figur 2.

Bilaga Figur 2 Produktionsled och prisindex i livsmedlens produktkedja



Källa: Konkurrensverket

Genom att konstruera indexkvoter går det att få en indikation om prisförändringar i tidigare led har haft någon påverkan på prisutvecklingen i efterföljande led i produktionskedjan. Indexkvoterna kan därmed ses som ett relativpris för det undersökta produktionsledet. Ett oförändrat relativpris, i denna studie 100, innebär rent teoretiskt att de kostnadsändringar som sker i det observerade ledet i samma utsträckning har förts vidare till nästkommande led i produktionskedjan. Ett indexvärde över hundra innebär att priserna i det observerade ledet har ökat mer än priserna i tidigare led medan ett indexvärde under hundra betyder att bara delar eller inget av en prisförändring i tidigare led har förts vidare i det observerade ledet.

För livsmedelssektorn kan tre indexkvoter konstrueras.

- **AI / PMI** illustrerar utvecklingen av relativpriset i producentledet. Ett relativpris över (under) hundra innebär att producenterna tagit ut ett högre (lägre) pris vid försäljning av produkter till livsmedelsindustrin än vad som föranletts av prisförändringar i jordbrukets produktionsmedel.
- **PPI / AI** illustrerar utvecklingen av relativpriset för de företag som svarar för förädling/bearbetning av produkter från producentledet, dvs. livsmedelsindustrin. Ett relativpris över (under) hundra innebär att livsmedelsindustrin tagit ut ett högre (lägre) pris vid försäljning av produkter till dagligvaruhandeln än vad som föranletts av prisförändringar i producentled.

- **HKPI / PPI** illustrerar utvecklingen av relativpriset för dagligvaruhandeln som säljer de färdiga produkterna till konsumenterna. Ett relativpris över (under) hundra innebär att dagligvaruhandeln tagit ut ett högre (lägre) pris vid försäljning av produkter till konsumenterna än vad som föranletts av prisförändringar i livsmedelsindustrin.

Att ha i åtanke vid tolkningen av relativpriserna är att de ingående indexen inte täcker de fullständiga driftsomkostnaderna inom respektive led i produktionskedjan. Den andel av de totala kostnaderna som täcks av indexen minskar sannolikt ju längre fram i produktkedjan som fokus ställs. Pondera t.ex. att PMI motsvarar 90 procent av böndernas totala kostnader, AI motsvarar 80 procent av producenternas totala kostnader och PPI 70 procent av dagligvaruhandelns totala kostnader. Vidare antas att varje led behåller marginalerna genom att föra vidare hela kostförändringen genom att höja sina försäljningspriser. En höjning av PMI med tio procent innebär i sådana fall att konsumentpriserna endast ökar med 5,6 procent, allt annat lika.⁵⁰

Detta innebär att även om en kostnadshöjning hanteras genom att justera försäljningspriserna så att de ekonomiska förhållandena i ledet är oförändrade, dvs. genom att föra över vidare hela kostnadsökningen till sina försäljningspriser, kommer relativpriset att sjunka. Hur mycket relativpriset sjunker givet att hela kostnadsökningen förs vidare till försäljningspriserna beror på hur stor andel av de totala kostnaderna i varje led som indexen omfattar. Denna andel är okänd men kan antas vara konstant i absolut storlek eftersom priserna på dessa insatsvaror, dvs. löner, arbetsgivaravgifter, hyres- och räntekostnader, är att se som trögrörliga, speciellt i relation till de mer volatila priserna på de varor som inkluderas. Ju lägre denna andel är, dvs. ju lägre andel av de totala kostnaderna som omfattas av indexen, desto mer kommer relativpriset att sjunka givet en viss kostnadsökning.

Vid betraktning av kvoten av HKPI och PPI är det viktigt att ha i åtanke att HKPI speglar prisutvecklingen för livsmedel för konsumenterna i Sverige, inklusive importvaror medan PPI avser vad svenska producenter får betalt för sina produkter i Sverige. HKPI inkluderar dessutom, som beskrivits ovan, moms vilket inte PPI gör. En ändring av momssatsen påverkar där-

⁵⁰ $0,1 \cdot 0,9 \cdot 0,8 \cdot 0,7 \cdot 1,12 = 0,056$. 0,1 är ökningen i PMI. 0,9 – 0,8 – 0,7 är de andelar av de totala kostnaderna inom respektive led som de olika indexen omfattar. Multiplikationen med 1,12 sker eftersom HKPI inkluderar moms.

med HKPI men inte PPI. Under den observerade tidsperioden har dock inte momsen ändrats.

Jämförelser mellan länder berörs av de landsspecifika vikterna för varje varas påverkan i den aggregerade indexserien. Varje land har en egen viktstruktur för produkter, insatsfaktorer, försäljning och köp under basåret. Skillnader, och förändringar, i vikterna påverkar trenderna i aggregerade index.

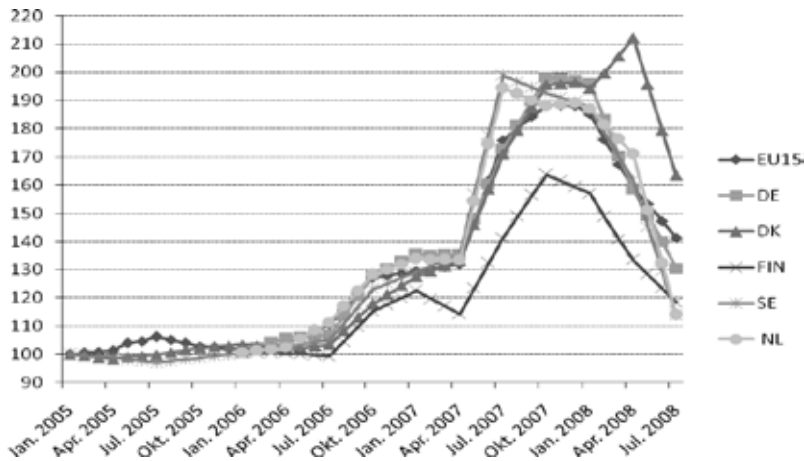
I och med att samtliga index, såväl de aggregerade indexen för samtliga livsmedel, som dem som endast inkluderar en livsmedelstyp (kött, fisk etc.), innefattar ett stort antal mer eller mindre heterogena produkter uppstår ett aggregeringsproblem. Det sammanvägda priset kan t.ex. öka över tiden pga. att det säljs relativt mer dyrare bröd, snarare än att enskilda priser ökar.

Bröd och spannmålsprodukter

AI / PMI – Producentled

I bilaga figur 3 illustreras hur relativpriset för producenter av spannmål har stigit under större delar av den observerade perioden för att sedan falla i slutet. Utvecklingen är densamma för samtliga av de observerade länderna, möjligtvis Finland undantaget. Relativprisets ökning får bedömas vara av stor omfattning, vilket innebär att producenternas försäljningspriser ökade betydligt mer än kostnaderna för insatsvaror, för att sedan falla tillbaka. Omfattningen av relativprisets höjning kan tyckas vara hög, och beror på den globala prisökningen på spannmål.

Bilaga Figur 3 AI / PMI – Bröd och spannmålsprodukter



Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

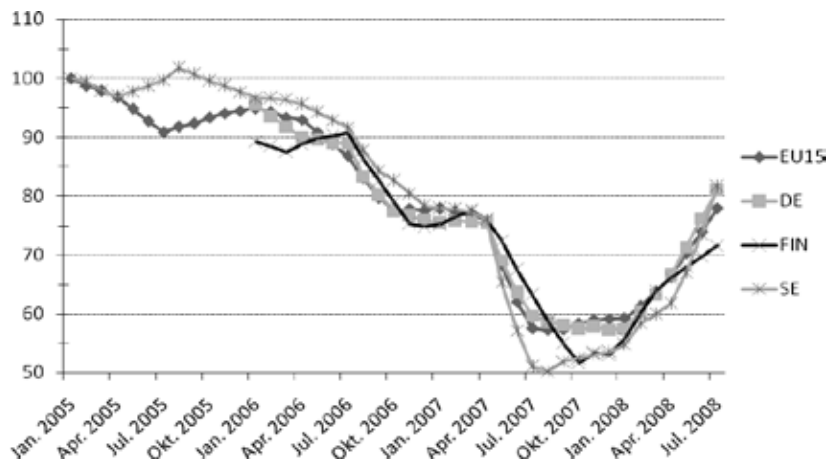
Förklaringen till ökningen av spannmålspriserna anses vara att den globala marknaden för spannmål under åren 2006-2007 karaktäriserades av en ökad efterfrågan, och ett simultant minskande utbud. Bland andra Jordbruksverket har skrivit om höga världsmarknadspriser på vegetabilieprodukter till följd av ökad efterfrågan pga. god ekonomisk utveckling i världen samt ökad efterfrågan från bioenergisektorn. Samtidigt gav dåligt väder, främst i Australien, minskade skördar.

Tidskriften *The Economist* identifierar i stort sett samma orsaker till de stigande matpriserna som Jordbruksverket. Ökad efterfrågan från utvecklingsekonomier ses som den underliggande långsiktiga drivkraften bakom stigande matpriser, medan den plötsligt tilltagande statligt subventionerade amerikanska efterfrågan på etanol, samt till viss del även de dåliga skördarna, anses ligga bakom de höga uppgångarna under år 2007.

Under 2008 återgick några av de faktorer som bestämmer världsmarknadspriset till mer normala nivåer vilket medförde att spannmålspriserna under varen år 2008 sjönk kraftigt, vilket också framgår av bilaga figur 3.

PPI / AI – Livsmedelsindustrin

Data för PPI saknas i Eurostats databas för Nederländerna och Danmark, varför de inte inkluderas i analysen i detta underavsnitt.

Bilaga Figur 4 PPI / AI – Bröd och spannmålsprodukter

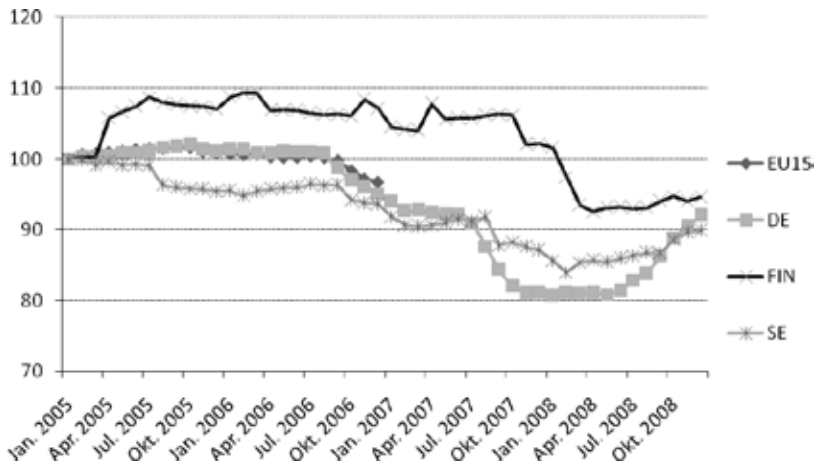
Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Detta är det led som mest direkt påverkades av de skenande spannmålspriserna. Att påverkan på relativpriset faktiskt har varit stor framgår också av bilaga figur 4. Relativprisets utveckling är i detta led i stort sett den inverterade utvecklingen av relativpriset för producenterna av spannmål. AI på spannmål hade i januari år 2008 ökat dubbelt så mycket som PPI för samma livsmedelsgrupp. Detta innebär att endast en liten, om någon, andel av de ökade kostnaderna fördes vidare till försäljningspriserna.

Det land som avviker något från de andra är Sverige. Mellan juli och november år 2007, då spannmålspriserna var som högst, uppvisar Sverige ett något lägre kvotvärde än de andra länderna. Försäljningspriserna i Sverige har således sjunkit ännu lite mer i förhållande till priserna för insatsvaror, än i de andra länderna.

HKPI/PPI – Dagligvaruhandeln

Eftersom data saknas för PPI exkluderas även Nederländerna och Danmark i detta underavsnitt. HKPI för EU15 finns bara tillgängligt fram till december år 2006.

Bilaga Figur 5 HKPI / PPI – Bröd och spannmålsprodukter

Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

I detta led är förändringarna hos relativpriset betydligt mindre. Relativpriset har under perioden ständigt sjunkit. Från och med juli 2006 intensifieras dock denna sänkning. Förändring infaller ungefär samtidigt som avräkningspriserna på spannmål börjar stiga. Relativpriset sjunker dock så lite att det sannolikt är så att den största delen av dagligvaruhandelns ökade kostnader för bröd och spannmålsprodukter fördes vidare till deras försäljningspriser. Eftersom figur 5 visar relativpriset för få länder är det svårt att dra några slutsatser om den svenska utvecklingen i förhållande till den utländska.

Genom att jämföra bilaga figur 4 och bilaga figur 5 tydliggörs var i produktionskedjan som fördröjningen mellan råvaru- och konsumentpriser till störst del äger rum. Livsmedelsindustrin reagerar tämligen omedelbart på råvaruprissänkningarna i januari 2008. Inom dagligvaruhandeln sker inte reaktionen förrän i juli år 2008, och då är den relativt svag.

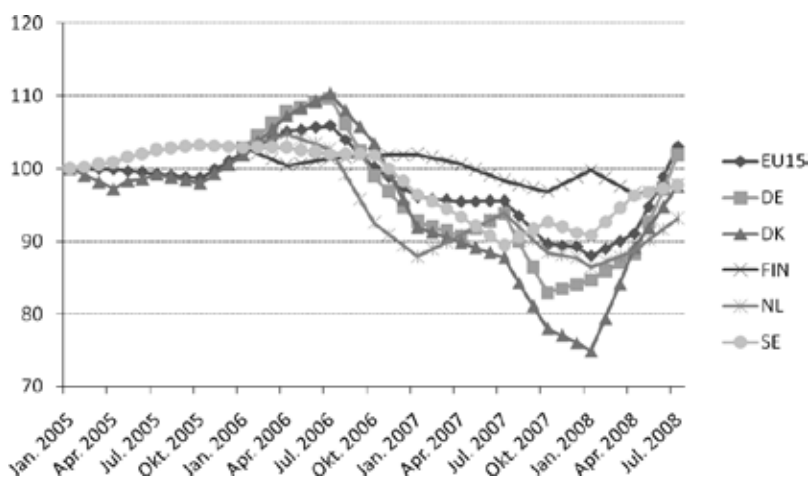
Kött

AI / PMI – Producentled

Köttproducenterna har under perioden upplevt höjda priser på sina insatsvaror. Det kan antas att dessa kostnadshöjningar till viss del beror på de höjda spannmålspriserna eftersom djurfoder till stor del består av spannmål.

mål. Relativpriset avviker obetydligt från värdet 100 fram till juli år 2006, då det börjar sjunka. Under hela den därpå följande perioden sjunker relativpriset successivt ungefär fram till januari 2008 då det, liksom spannmålspriserna, byter utvecklingsriktning. Relativpriset sjunker som mest till indexvärdet 90, vilket är en relativt liten sänkning. Kostnadsökningarna får i detta led således anses ha lett till en ungefärligt korresponderande höjning av försäljningspriserna. Den svenska utvecklingen följer i stort de andra ländernas.

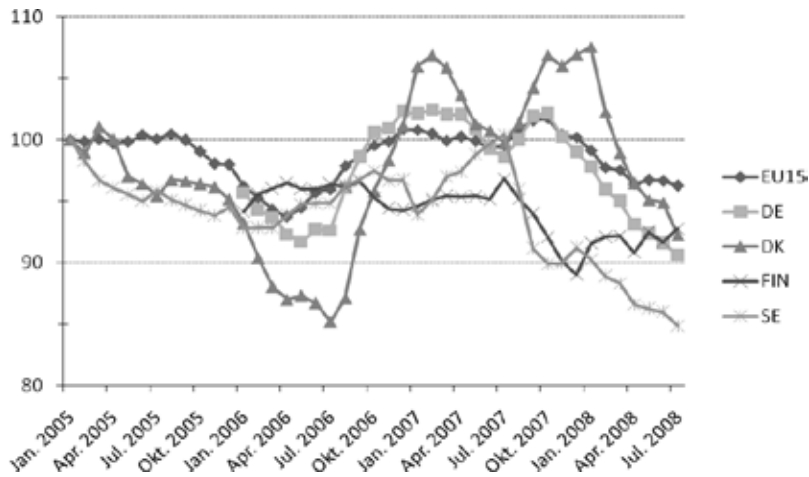
Bilaga Figur 6 AI / PMI – Kött



Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

PPI / AI – Livsmedelsindustrin

Även för livsmedelsindustrin med inriktning på kött verkar det som att kostnadsökningarna har förts vidare till försäljningspriserna.

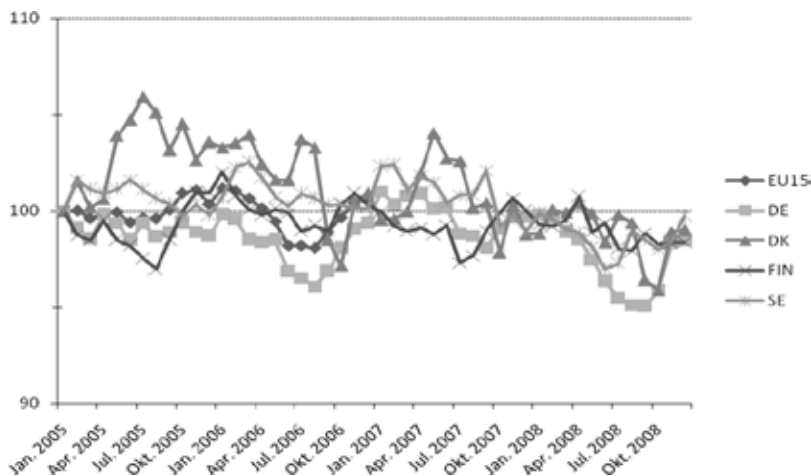
Bilaga Figur 7 PPI / AI – Kött

Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Relativpriset sjunker förvisso under perioden, framför allt fr.o.m. juli år 2007. Denna sänkning är dock så liten att den slutsats som kan dras är att det verkar som att nästan hela kostnadshöjningen har förts vidare till försäljningspriserna.

HKPI / PPI – Dagligvaruhandeln

Relativpriset har i detta led under perioden i stor varit oförändrat. Fluktuationerna runt 100 har varit många, men små. Vad som möjligtvis kan uttydas är att försämring av relativpriset sker under första halvåret år 2008.

Bilaga Figur 8 HKPI / PPI – Kött

Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Med tanke på att ett något sjunkande relativpris är tolka som att de ökade kostnaderna i sin helhet har förts vidare till försäljningspriserna kan den utveckling som visas i bilaga figur 8 snarast tolkas som att priserna på kött inom dagligvaruhandeln har stigit mer än motsvarande inköpskostnader. Detta skulle möjligtvis kunna bero på att dagligvaruhandeln har utnyttjat de stigande priserna på spannmål för att förbättra sina ekonomiska villkor. Att dagligvaruhandeln i alla de observerade länderna skulle ha valt att bedriva denna prispolitik på sina köttprodukter är dock inte sannolikt. Troligare är att de ökade konsumentpriserna på kött tämligen väl motsvarar ökningen av dagligvaruhandelns kostnader för dessa varor.

Mjök, ost och ägg

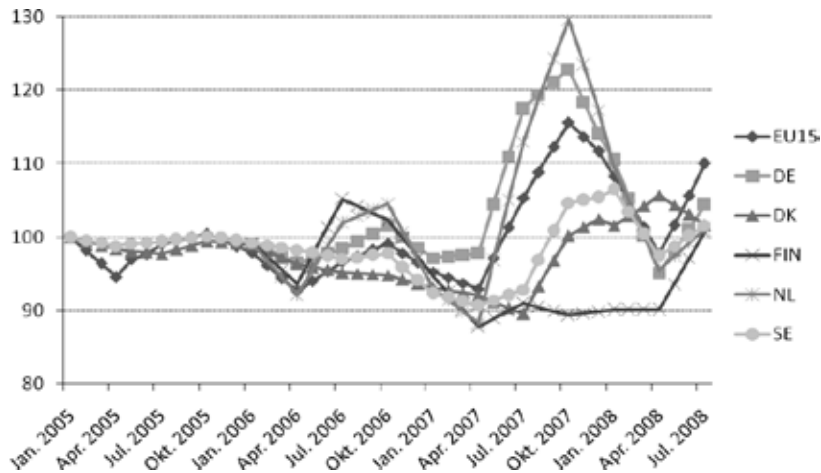
Av sekretesskäl finns inte information för det svenska PPI för mjök, ost och ägg publicerade efter februari år 2006. Detta omöjliggör en meningsfull analys av relativpriset i livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln. I detta delavsnitt kommer dessa led därför att klumpas ihop och analyseras tillsammans genom studier av kvoten mellan HKPI och AI.

AI / PMI – Producentled

Den generella volatiliteten hos priserna inom livsmedelssektorn går tydligt igen i relativpriset för producenterna av mejeriprodukter och ägg. Detta

framträder främst genom den branta uppgången under sommaren år 2007 och följande nedgång under första halvåret år 2008. Omfattningen av dessa effekter mellan de olika länderna varierar ganska mycket. Skillnaden mellan Nederländerna och Danmark är i slutet av år 2008 nästan 30 indexpunkter.

Bilaga Figur 9 AI / PMI – Mjolk, ost och ägg

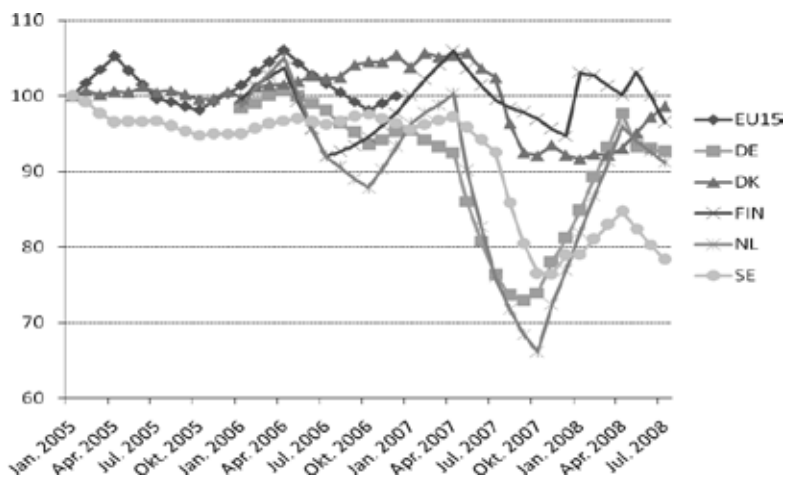


Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Det som är överraskande med bilaga figur 9 är att relativpriset har utvecklats i motsatt riktning till vad som vore att förvänta sig. Prisuppgången på spannmål har haft en klar inverkan på mejeri- och äggproducenternas relativpris, men i positiv riktning i stället för negativ. Svaret på uppgången i kostnader har varit att försäljningspriserna har ökat mer än proportionellt. Denna effekt är relativt liten i Sverige (5 procent), men betydligt större i EU15 (15 procent), Tyskland (22 procent) och Nederländerna (30 procent).

HKPI / AI – Livsmedelsindustrin & Dagligvaruhandeln

I och med att dessa två led klumpas ihop minskar precisionen i analysen. Den här studerade kvoten jämför hur konsumentpriserna på mjölk, ost och ägg har utvecklats i förhållande till den ersättning lantbrukarna får för motsvarande råvaror. Från analysen av producentledet kan vi sluta oss till att den ersättning bönderna får för sina varor höjdes väsentligt under hösten 2007, och sedan sjönk i princip lika mycket i samband med att spannmålspriserna återgick till mer normala nivåer.

Bilaga Figur 10 HKPI / AI – Mjök, ost och ägg

Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Bilaga figur 10 vittnar om att denna höjning av lantbrukarnas försäljningspriser inte fördes över till konsumentpriserna i någon större omfattning i och med att det sammanslagna relativpriset för dessa två led sjunker markant. Relativpriset har således sjunkit i livsmedelsindustrin eller dagligvaruhandeln, alternativt i båda. Denna utveckling går igen hos alla de observerade länderna i varierande omfattning. Relativpriset sjunker mellan april och december år 2007 med mellan 20 och 30 indexpunkter för Nederländerna, Tyskland och Sverige medan det sjunker med ca 10 indexpunkter för Danmark och Finland.

Under våren år 2008 stiger relativpriset i de flesta observerade länderna. Av de länder som under sommaren år 2007 uppvisar högst försämring av relativpriset avviker Sverige genom att våren år 2008 uppvisa en relativt svag ökning.

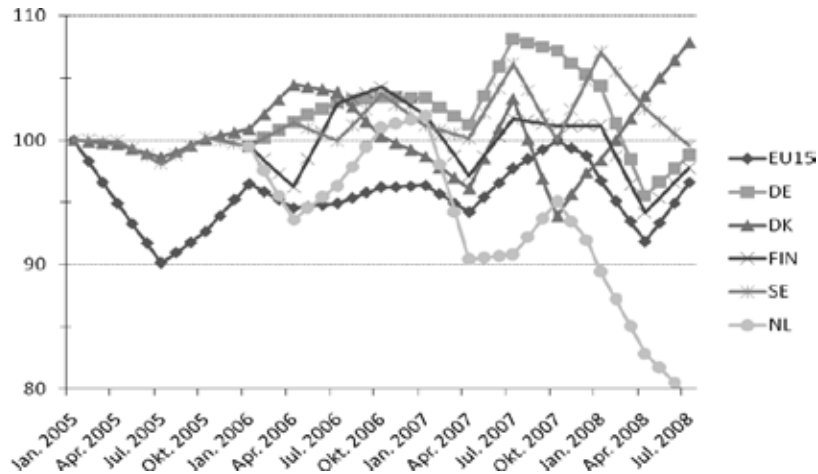
Livsmedel totalt

AI / PMI - Producentled

Bilaga figur 11 illustrerar att relativpriset i juli 2008, jämfört med januari 2005, var tämligen oförändrade för producenterna i Sverige, Tyskland och Finland och EU15, medan det försämrats för kollegorna i Nederländerna och förbättrats för kollegorna Danmark. För Sveriges del innebär detta att

hela producenternas kostnadsökning i sin helhet, eller möjligtvis till och med förstärkt, har förts över till försäljningspriserna.

Bilaga Figur 11 AI / PMI – Livsmedel totalt

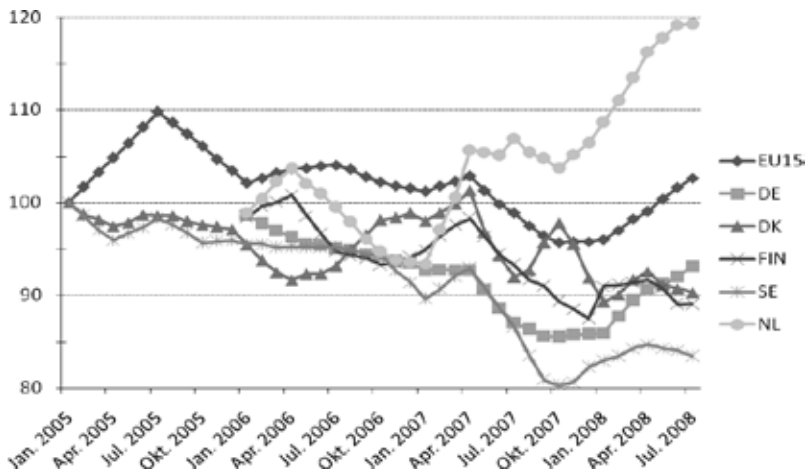


Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Något anmärkningsvärd är utvecklingen i Nederländerna och Danmark efter oktober 2007. Vid den tidpunkten befinner sig indexkvoterna för dessa länder på i stort sett samma värde, 95. Därefter viker de brant av åt varsitt håll. Danmarks värde stiger och Nederländernas sjunker. Denna utveckling fortskrider fram till juli 2008, då 27 indexpunkter skiljer länderna åt.

PPI/AI - Livsmedelsindustrin

Trenden under tidsperioden är att relativpriset för i stort sett samtliga observerade ekonomier långsamt, men relativt kontinuerligt, har minskat, för att i början av 2008 befinna sig strax under 90, dvs. 10 indexpunkter lägre än i januari 2005. Därefter ökade de något till juli 2008.

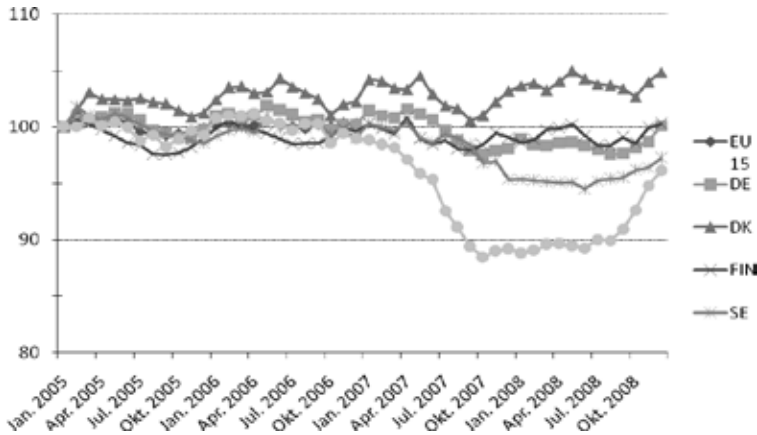
Bilaga Figur 12 PPI / AI – Livsmedel totalt

Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Sveriges relativpris ligger i bilaga figur 12 kontinuerligt i underkant av de observerade länderna och har i januari 2008 sjunkit till 85,2, vilket är det lägst uppmätta värdet under den observerade tidsperioden. Den svenska livsmedelsindustrin som helhet kan således antas vara den bland de jämförda länderna som har fört vidare minst andel av de ökade priserna på insatsvaror till sina försäljningspriser.

HKPI/PPI - Dagligvaruhandeln

Jämfört med de två tidigare indexkvoterna uppvisar den mellan HKPI och PPI en relativt liten förändring under perioden. Relativpriset fluktuerar för samtliga kring 100 t.o.m. september 2007. Fr.o.m. den tidpunkten finns dock antydningar till liten, men generell sänkning av relativpriset hos de studerade ekonomierna.

Bilaga Figur 13 HKPI / PPI – Livsmedel totalt

Källa: Copenhagen Economics (2009b), bearbetning av Konkurrensverket

Vad gäller Sverige är denna sänkning för liten för att kunna säga att de stigande priserna på dagligvaruhandelns insatsvaror har förts vidare till deras försäljningspriser. Närmare sanningen är nog att påstå att hela kostnadsökningen på det aggregerade planet i detta led har förts vidare till försäljningspriserna, dvs. till konsumenterna.

Sammanfattning av resultat och slutsatser

Producentled

Vad gäller utvecklingen i producentled är det viktigt att ha i åtanke att denna typ av verksamhet ofta bedrivs av ett stort antal små aktörer, medan såväl branscherna för insatsvaror som livsmedelsindustrin generellt kännetecknas av hög koncentration där företagen ofta är nationella eller multinationella. Bönderna är således pristagare både vad gäller inköp som försäljning och har mycket begränsade möjligheter att aktivt välja hur stor andel av en prishöjning som ska föras vidare till försäljningspriserna.

Trots att relativpriset för livsmedel som aggregerad grupp fluktuerade under perioden har det genomsnittliga värdet legat tämligen konstant strax ovan 100, vilket sannolikt innebär att bönderna som kollektiv under perioden har upplevt att deras försäljningspriser har ökat mer än priserna på deras insatsvaror. Utvecklingen skiljer sig dock markant mellan de olika livsmedelsgrupperna. Producenterna av spannmål samt mjölkbönder har upplevt att relativpriset på deras varor har stigit, medan det motsatta har skett för köttbönderna.

Livsmedelsindustrin

De kostnadsökningar som livsmedelsindustrin har upplevt under den observerade perioden har generellt haft ett litet genomslag på deras försäljningspriser. Relativpriset för den aggregerade livsmedelsgruppen sjunker under perioden med ca tjugo procent, varav dryga tio i samband med den skarpa förändringen av spannmålspriserna. För bröd och spannmålsprodukter faller relativpriset med hela 50 procent medan det för kött faller med ca 15 procent.

Varför livsmedelsindustrin har valt att hantera kostnadsökningen på detta sätt är svårt att uttala sig om.

Dagligvaruhandeln

Till skillnad från livsmedelsindustrin så antyder utvecklingen av relativpriserna i dagligvaruhandeln att denna har fört vidare större delen av kostnadsökningarna till sina försäljningspriser. Relativpriset sjunker, men tämligen lite för den aggregerade livsmedelsgruppen och kött. Minskningen är något större för bröd och spannmålsprodukter vilket indikerar att en mindre andel av de ökade kostnaderna har förts vidare just inom den livsmedelsgruppen.

Vad gäller mjölk, ost och ägg har det sammanslagna relativpriset för livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln analyserats. Sammantaget har kostnadsökningarna i de två leden inte i någon större omfattning förts vidare till konsumentpriserna. Vilket av leden som har absorberat mest av de ökade kostnaderna går inte att avgöra, men troligen är utvecklingen relativt lik den för de andra livsmedelsgrupperna, dvs. en markant sänkning av livsmedelsindustrins relativpris, och en inte lika stor sänkning av dagligvaruhandelns relativpris.

Avslutande kommentar

Till skillnad från den massmediala bilden framstår det i denna studie som att konsumenterna som kollektiv är den part i livsmedelskedjan som relativt sett påverkats minst av de stigande priserna på spannmål. Detta sammanhänger med att livsmedelsindustrin inte har fört vidare samtliga sina ökade kostnader till sina försäljningspriser.

Den svenska utvecklingen är inte unik utan följer i stort den i de andra observerade länderna.

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att utifrån en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige lämna förslag till åtgärder som syftar till att förbättra konkurrensen. Denna del av slutrapporten innehåller en beskrivning av konkurrensförhållandena i Sverige.

Slutrapporten består av två delar: en med förslag och en som beskriver konkurrensen i Sverige.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2009:4



KONKURRENSVERKET

Swedish Competition Authority

Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se